

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 7

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 febbraio 2015

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, 1027 - 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. 13. Sentenza 9 - 13 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA) - Determinazione statale della misura massima, con previsione di nuova e più ridotta aliquota.

- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l’internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015) - convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9 - art. 13, comma 15-*bis*.

..... Pag. 1

N. 14. Sentenza 9 - 13 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio conseguente all’opposizione a decreto penale di condanna - Richiesta di ammissione all’oblazione contestuale all’opposizione - Ritenuta preclusione per il giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell’art. 129 cod. proc. pen.

- Codice di procedura penale, art. 464, comma 2.

..... Pag. 8

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 (della Regione Puglia).

Ferrovie - Misure per la riapertura dei cantieri introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che all’approvazione dei progetti delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari provvede il Commissario all’uopo istituito nella persona dell’Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato s.p.a. - Previsione, altresì, che l’Amministrazione statale procedente ha l’obbligo di ricercare il consenso delle Regioni specificamente interessate dalle opere e di coinvolgerle nelle procedure per il superamento dell’eventuale dissenso solo nei casi in cui dette Regioni siano titolari di funzioni amministrative incidenti sulla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione che la Regione specificamente interessata alla singola opera sia in tutti i casi parte necessaria del procedimento decisionale afferente le funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dallo Stato - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «grandi reti di trasporto e di navigazione» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 1, commi 2 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.



Ferrovie - Misure per la riapertura dei cantieri introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti redige il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, con il quale individua le «linee ferroviarie da ammodernare», sia per il settore delle merci, sia per il trasporto dei passeggeri - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione dell'acquisizione della necessaria intesa con ciascuna Regione interessata - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «grandi reti di trasporto e di navigazione» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

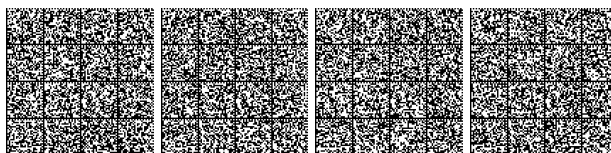
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 1, comma 10-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Porti e aeroporti - Misure per la riapertura dei cantieri introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che i contratti di programma degli aeroporti di interesse nazionale sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione che la Regione specificamente interessata dal singolo intervento sia parte necessaria del procedimento decisionale afferente le funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dallo Stato - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «porti e aeroporti civili» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 1, comma 11.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Edilizia e urbanistica - Misure per il rilancio dell'edilizia introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che, nelle more dell'adozione dello strumento urbanistico che individui «gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione», resta salva «la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario» - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato carattere di disciplina di dettaglio della disposizione censurata in entrambe le sue possibili interpretazioni (che siano consentiti *ex lege* gli interventi conservativi o che siano vietate *ex lege* le altre tipologie di intervento) - Lesione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio» - sottrazione ai Comuni delle valutazioni e delle funzioni amministrative di loro spettanza nella stessa materia - Violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, della necessaria attribuzione di «funzioni proprie» ai Comuni nonché del nucleo intangibile di autodeterminazione di tali enti in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio - Violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza, sotto il profilo dell'uniforme trattamento delle diverse e variegate realtà regionali e locali.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 17, comma 1, lett. *b*), aggiuntiva dell'art. 3-*bis* al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, comma terzo, e 118, commi primo e secondo.



Edilizia e urbanistica - Misure per il rilancio dell'edilizia introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che gli accordi per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, conclusi tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997, «costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» - Previsione, altresì, che il regolamento edilizio-tipo, indicante i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai Comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, e comunque entro i termini previsti dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 e s.m. - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata estraneità della suddetta disciplina alle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e «tutela della concorrenza» - Indebita autorizzazione dell'intervento della fonte regolamentare statale in una materia di legislazione concorrente, quale è il «governo del territorio» - Inosservanza della riserva di legge statale per la determinazione dei principi fondamentali di tale materia - Esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare dello Stato.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 17-*bis*, aggiuntivo dell'art. 4, comma 1-*sexies*, al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *m*), terzo e sesto, e 118, commi primo e secondo.

Energia - Misure urgenti per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che l'acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata è necessaria solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa estensione della necessità dell'intesa anche ai «gasdotti di approvvigionamento di gas proveniente dall'estero», alle «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e alle relative «opere connesse» - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Violazione del principio di eguaglianza (sotto il profilo del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili) - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 37, comma 2, lettere *a*) e *c-bis*), rispettivamente modificative dei commi 2, primo periodo, e 5 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, predispose un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione della necessità dell'intesa con ciascuna Regione territorialmente interessata - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.



Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che, decorso inutilmente il termine del 31 marzo 2015, fissato dallo stesso decreto per la conclusione da parte delle Regioni dei procedimenti di VIA (valutazione di impatto ambientale) relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, le Regioni trasmettono la documentazione al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata sostanziale predisposizione di un meccanismo straordinario di sostituzione dello Stato alla Regione senza le condizioni necessarie per il legittimo esercizio di tale potere - Carezza di un adeguato modulo di collaborazione e di un atto conclusivo imputabile al Governo nel suo complesso (unico organo legittimato a provvedere alla sostituzione straordinaria).

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 4.
- Costituzione, art. 120, comma secondo; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che, ai fini del rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, l’acquisizione dell’intesa con la Regione interessata è necessaria solo ove le dette attività siano destinate a svolgersi nella terraferma - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa estensione della necessità dell’intesa anche alle attività destinate a svolgersi nel mare continentale - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Violazione del principio di eguaglianza (sotto il profilo del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili) - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 6, lett. b).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che, al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate nel mare continentale, il Ministero dello sviluppo economico, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione dell’acquisizione dell’intesa, anziché del mero parere, della Regione interessata - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 10, aggiuntivo dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater all’art. 8 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma. Pag. 13



- n. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 (della Regione Lombardia).

Leggi ed atti equiparati - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. «sblocca Italia»)
- Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza - Richiesta di previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea del decreto-legge *ex art. 267* del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38.
- Costituzione, art. 77, comma secondo.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che l'attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili - Previsione, altresì, che i titoli abilitativi comprendono la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione dei beni in essa compresi - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di tutela della salute, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi e governo del territorio - Lesione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di intesa con le Regioni - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo e terzo, e 118; Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata esclusione delle Regioni dalla programmazione delle reti infrastrutturali energetiche di interesse nazionale e della relativa articolazione - Mancata previsione dell'intesa "forte" con le Regioni interessate - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di tutela della salute, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi e governo del territorio - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo e terzo, e 118.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che la Regione conclude entro il 31 marzo 2015 i procedimenti di VIA (Valutazione di impatto ambientale) relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, in corso presso di essa alla data di entrata in vigore del decreto, e che, decorso inutilmente tale termine, trasmette la documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico - Previsione che gli oneri di spesa istruttori conseguenti ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale siano versati all'entrata del bilancio



dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di governo del territorio, di edilizia, di salute pubblica, di gestione dei servizi pubblici locali - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e ragionevolezza - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo e terzo, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 3.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Prevista sostituzione del Governo alla Regione competente nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, scaduto il termine per concludere i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, convertito in legge n. 164/2014 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione del Governo alle Regioni.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, comma 4.
- Costituzione, art. 120.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Disciplina della predisposizione di un piano di aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1 - Adozione di disciplinare tipo - Previsione di mero parere delle Regioni riguardo alle attività sopra menzionate - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di governo del territorio, di edilizia, di salute pubblica, di gestione dei servizi pubblici locali - Violazione del principio di leale collaborazione per il mancato ricorso all'intesa «forte» con le Regioni.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, commi 4, 7 e 10.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con l'art. 118. . . .

Pag. 29

- N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015 (della Regione Lombardia).

Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Introduzione delle misure con decreto-legge - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge - Lamentata previsione di una riforma organica e di sistema attraverso la decretazione d'urgenza - Compressione delle competenze legislative e amministrative spettanti alle Regioni in relazione ad interventi di carattere ordinamentale - Difetto di omogeneità e di coerenza delle misure introdotte - Denunciata ripercussione delle norme impugnate sulla programmazione regionale lombarda, in particolare sull'autosufficienza riguardante lo smaltimento mediante recupero energetico dei rifiuti indifferenziati - Incidenza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale e urbanistica, di tutela della salute, di produzione dell'energia, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di servizi pubblici locali - Lamentato possibile aggravio della tariffa di smaltimento per il servizio al cittadino con conseguente compressione dell'autonomia finanziaria di entrata della Regione.



- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, in particolare, art. 35.
- Costituzione, art. 77, comma secondo, in combinato disposto con l'art. 117, commi secondo e terzo.

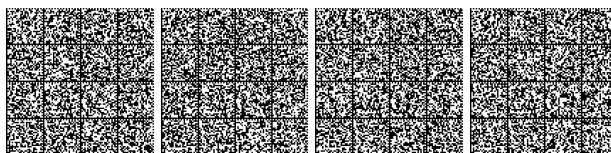
Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Previsione che gli impianti di recupero, individuati con D.P.C.M. di cui al comma 1 dell'art. 35 impugnato, sono qualificati come infrastrutture di preminente interesse nazionale, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, che i medesimi devono essere autorizzati ad operare a saturazione del carico e che dovranno rispondere alle caratteristiche degli impianti R1 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata previsione di un vero e proprio programma integrato nazionale per la gestione dei rifiuti urbani e speciali mediante impianti di recupero energetico, in violazione della Direttiva 2011/42/CE (c.d. direttiva *VAS*) che prevede la previa valutazione ambientale strategica - Inosservanza degli obblighi internazionali in materia - Incidenza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, di servizi pubblici locali, nonché in materia di tutela della salute.

In via subordinata: richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per l'interpretazione della direttiva 2001/42/CE (c.d. direttiva *VAS*) in relazione all'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, in combinato disposto con l'art. 117, commi secondo e terzo.

Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Previsione che, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, con D.P.C.M. vengono individuati a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale - Individuazione del fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata - Applicazione del potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di mancato rispetto dei termini - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata ripercussione delle norme impuginate sulla programmazione regionale di recente approvazione - Lamentata vanificazione del lavoro pluriennale svolto in Regione per ottenere l'autosufficienza in materia di gestione di rifiuti e per contenere le conseguenze a livello di impatto ambientale e sanitario derivanti dai processi di trattamento dei rifiuti - Incidenza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e di tutela della salute - Attribuzione di poteri sostitutivi al Governo in difetto dei requisiti costituzionalmente previsti - Mancata previsione dell'intesa «forte» con le Regioni interessate - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, in particolare, commi 1, 2, 9 e 11.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con gli artt. 118 e 120.



Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Riduzione di un quarto dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1 dell'impugnato art. 35 in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata incidenza su sfere di competenza della Regione - Coinvolgimento, a vario titolo, delle competenze amministrative delle autorità competenti al rilascio delle Autorizzazioni integrate ambientali, alla conduzione delle procedure di VIA e delle operazioni di espropriazione per pubblica utilità - Violazione del principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, comma 8.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con l'art. 3.

Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Previsione che sono ammessi rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata vanificazione degli sforzi di pianificazione e attuazione delle recenti politiche regionali in materia - Lamentata alterazione dell'equilibrio economico stabilito dalla Regione con possibile aggravio della tariffa di smaltimento per il servizio al cittadino - Conseguente compressione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della Regione, nonché dei vincoli inerenti il bilancio regionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con gli artt. 119 e 81.

N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Turismo e industria alberghiera - Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Definizione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare previa intesa in sede di Conferenza unificata, delle condizioni di esercizio dei «condhotel» nonché dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi - Previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti al suddetto decreto entro un anno dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata incidenza in materie («urbanistica e piani regolatori», «turismo e industria alberghiera», «commercio», «esercizi pubblici») assegnate alla competenza legislativa primaria e alla competenza amministrativa delle Province autonome ovvero alla loro competenza legislativa concorrente - Contrasto con lo Statuto speciale e con le norme di attuazione - Illegittimo obbligo di adeguare l'ordinamento provinciale ad un atto sublegislativo sostanzialmente regolamentare - In subordine: Denunciata possibilità che la disciplina dei «condhotel» venga adottata nonostante la mancanza della previa intesa - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 31.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 5) e n. 20), 9, n. 7), e 16; (Costituzione, art. 117, comma quarto); d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 11, comma 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2. . . .



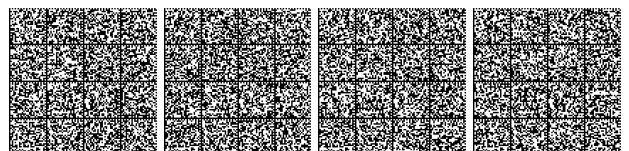
- N. 7. Ordinanza del Tribunale di giustizia amministrativa di Bolzano del 14 novembre 2014.
Commercio - Legge urbanistica provinciale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione di limiti ridottissimi di cubatura nelle zone per insediamenti produttivi destinate al commercio - Ritenuta eccessiva restrizione degli spazi destinati al commercio - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di tutela della concorrenza.
 - Legge della Provincia di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 44, come sostituito dal comma 4 dell'art. 8 della legge della Provincia di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10.
 - Costituzione, artt. 3, 41 e 117, comma secondo, lett. e).**Commercio - Legge urbanistica provinciale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limiti alle superfici da destinare alla vendita di merci negli insediamenti produttivi - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di tutela della concorrenza.**
 - Legge della Provincia di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10, art. 44-bis.
 - Costituzione, artt. 3, 41 e 117, comma secondo, lett. e).**Commercio - Legge urbanistica provinciale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limiti per il commercio al dettaglio - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di tutela della concorrenza.**
 - Legge della Provincia di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3, art. 3.
 - Costituzione, artt. 3, 41 e 117, comma secondo, lett. e).

Pag. 57

- N. 8. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 27 febbraio 2014.
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).
 - Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 68

- N. 9. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 13 maggio 2014.
Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Vio-



lazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 71

N. 10. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 13 maggio 2014.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 73

N. 11. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 17 aprile 2014.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

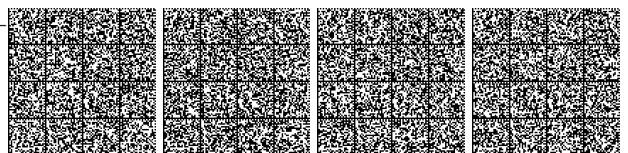
Pag. 75



N. 12. Ordinanza dalla Corte d'appello di Firenze del 3 marzo 2014.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. *a*), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 13

Sentenza 9 - 13 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA) - Determinazione statale della misura massima, con previsione di nuova e più ridotta aliquota.

- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l’internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015) - convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9 - art. 13, comma 15-*bis*.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

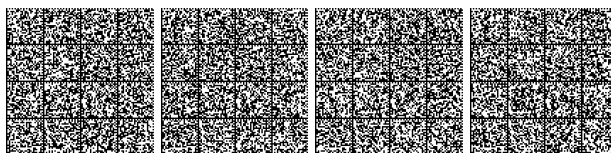
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 15-*bis*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l’internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9, promosso dalla Regione Lazio, con ricorso notificato il 18-24 aprile 2014, depositato in cancelleria il 23 aprile 2014 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2014.

Visto l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 27 gennaio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l’avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio e l’avvocato dello Stato Paolo Marchini per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica in data 18 aprile 2014, ricevuto dalla resistente il 24 aprile 2014 e depositato nella cancelleria della Corte il 23 aprile 2014, la Regione Lazio ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-*bis*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9.

Il comma 15-*bis* dell'art. 13 viene censurato nella parte in cui stabilisce il valore massimo dell'aliquota dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (d'ora in avanti, «IRESA»), di cui agli artt. 90 e seguenti della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale).

I parametri invocati nel ricorso sono l'art. 77, secondo comma, della Costituzione; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost.; gli artt. 117, secondo e terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 11 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), e all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica); nonché l'art. 120 Cost., in combinato disposto con gli artt. 117 e 119 Cost.

2.- La Regione Lazio premette che, con la legge n. 342 del 2000, è stata istituita l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, dovuta alle Regioni o alle Province autonome da parte dell'esercente dell'aeromobile, ed è stato previsto un parziale vincolo di gettito per opere di disinquinamento acustico nonché per il risarcimento dei soggetti danneggiati dalle emissioni sonore.

Evidenzia la parte ricorrente che, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), è stato emanato il d.lgs. n. 68 del 2011, il cui art. 8 ha stabilito che «Ferma la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali [...] l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili di cui [...] agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342».

2.1.- La ricorrente riferisce quindi che, ai sensi del menzionato art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011, la legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», ha disciplinato l'IRESA quale tributo regionale proprio, stabilendone il presupposto, le esenzioni nonché la misura.

In particolare, l'art. 5 della legge regionale n. 2 del 2013 stabilisce, al sesto comma, la misura dell'IRESA, prevedendo aliquote differenziate, variabili da un minimo di 1,60 euro per tonnellata, sino ad un massimo di 2,5 euro per tonnellata, da applicare agli aeromobili sprovvisti di certificazione acustica o non rispondenti ai parametri fissati dall'International civil aviation organization (ICAO).

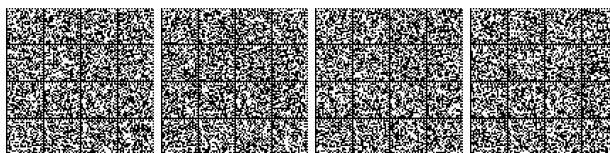
2.2.- La parte ricorrente riferisce, inoltre, che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora in avanti, «AGCM»), nell'atto di segnalazione n. 1071 del 27 agosto 2013, ha ritenuto che la difformità fra le normative delle sei Regioni che hanno istituito l'IRESA determini un'alterazione della redditività per i vettori che fanno scalo solo in alcuni aeroporti rispetto ad altri, con conseguenze distorsive sul piano concorrenziale per le compagnie aeree, i consumatori e le società di gestione degli aeroporti. L'Autorità ha, inoltre, osservato che «Le problematiche concorrenziali evidenziate possono essere superate attraverso la definizione con legge dello Stato di criteri uniformi per il calcolo dell'imposta, il cui gettito dovrà ovviamente essere devoluto alle regioni di pertinenza».

2.3.- Con il successivo d.l. n. 145 del 2013, il Governo ha adottato «Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015». In particolare, la legge di conversione n. 9 del 2014 ha inserito all'art. 13, recante «Disposizioni urgenti per EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia di trasporto aereo», il comma 15-*bis*, oggetto dell'odierno giudizio.

2.4.- Così ricostruito il quadro normativo, la Regione Lazio denuncia, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale del comma 15-*bis* dell'art. 13, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Ritiene infatti la Regione che sia stato eluso il principio di omogeneità della decretazione d'urgenza, sia con riferimento alla disciplina del decreto-legge nella sua complessità, sia con specifico riguardo all'oggetto della norma impugnata, inserita dalla legge di conversione, rispetto al contenuto del decreto-legge.

2.4.1.- In via preliminare, la ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte che condiziona l'ammissibilità delle questioni prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, alla ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e alla specifica indicazione delle competenze ritenute lese e delle ragioni della lamentata lesione. La Regione sottolinea, in particolare, che - proprio con riferimento all'art. 77 Cost. - la Corte ha riconosciuto



che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, «ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali» (sentenza n. 6 del 2004), così come sarebbe accaduto nel caso di specie.

Le ragioni della ridondanza vengono quindi ricondotte alla violazione dell'autonomia finanziaria regionale, di cui all'art. 119, primo e secondo comma, Cost., poiché l'IRESA costituisce un tributo regionale proprio, ossia un tributo «istituito dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale», ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 3), della legge n. 42 del 2009.

2.4.2.- Quanto al merito della censura relativa all'art. 77, secondo comma, Cost., la ricorrente evidenzia che nel d.l. n. 145 del 2013, come convertito, sarebbero state introdotte discipline del tutto eterogenee, incidenti su una pluralità di materie; viene quindi richiamata la giurisprudenza della Corte, la quale collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad un'intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenze n. 121 del 2008 e n. 171 del 2007).

Viceversa, nel caso in esame le fattispecie disciplinate dal d.l. n. 145 del 2013, come convertito, non sarebbero accomunate da una natura unitaria, né l'eterogeneità degli interventi potrebbe ritenersi giustificata dalla necessità di approntare rimedi urgenti rispetto a situazioni straordinarie sopravvenute.

2.5.- Sotto un diverso profilo, la ricorrente denuncia l'illegittimità della norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., evidenziando che la disposizione in esame, quand'anche sia ricondotta alla materia - di competenza esclusiva statale - ha superato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità che fungono da parametro di legittimità dell'intervento statale sulle attribuzioni regionali.

La disposizione sarebbe intrinsecamente contraddittoria ed elusiva dello stesso scopo dichiarato dalla norma. Anziché individuare «criteri uniformi per il calcolo dell'imposta» (come auspicato dall'AGCM), la norma censurata ha fissato il limite massimo dei parametri dell'IRESA, così eccedendo le indicazioni contenute nella segnalazione, ed anzi sostanzialmente eludendole.

Ad avviso della ricorrente, infatti, la fissazione di un tetto di imposta molto basso svuoterebbe di contenuto l'imposta, tanto da azzerarne l'incidenza. Il risultato che ne consegue sarebbe antitetico rispetto all'obiettivo di incentivare la concorrenza, nel senso di premiare le imprese più efficienti, le quali si dotino, ad esempio, di apparecchi meno rumorosi e inquinanti. In tal modo, invece, i mezzi più obsoleti e rumorosi sarebbero soggetti ad un regime sostanzialmente analogo a quello riservato ai velivoli più efficienti - posto che un limite di imposta così basso sarebbe inidoneo a determinare significative differenze quantitative, a fronte di evidenti disparità qualitative fra i mezzi - con conseguente elusione del principio di concorrenza.

L'irragionevolezza della disposizione impugnata emergerebbe anche dal fatto che il limite massimo fissato dal comma 15-bis sarebbe - asserisce la Regione - largamente inferiore non solo alle soglie minime stabilite dalla legge della Regione Lazio n. 2 del 2013, ma anche a tutte le soglie massime applicate dalle altre Regioni che hanno istituito l'IRESA quale tributo regionale proprio.

A riprova dell'irragionevolezza della norma in esame, sotto il profilo del difetto di proporzionalità, viene, altresì, adottata la decurtazione degli introiti relativi alla riscossione dell'imposta, i quali subirebbero una riduzione superiore al 70 per cento, con perdite di circa 40.000.000 di euro l'anno.

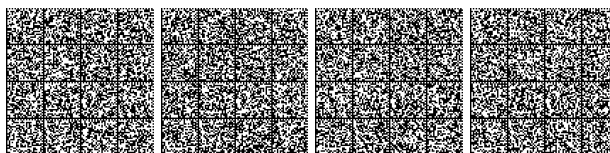
Inoltre, la riduzione dell'aliquota massima potrebbe determinare il legislatore regionale ad applicare, indifferente per tutti i velivoli, la soglia massima stabilita dal censurato comma 15-bis, posto che altrimenti l'istituzione dell'imposta risulterebbe del tutto inutile, in quanto il gettito resterebbe in gran parte assorbito dai costi amministrativi per la riscossione dell'imposta.

2.6.- Viene, inoltre, denunciata l'illegittimità costituzionale del medesimo comma 15-bis per violazione degli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, e all'art. 19 della legge n. 196 del 2009.

2.6.1.- Si osserva in proposito che, a seguito della trasformazione dell'IRESA in tributo regionale proprio, la relativa disciplina sarebbe ascrivibile alla materia, di competenza legislativa concorrente, «coordinamento del sistema tributario», di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Infatti, soltanto per i tributi regionali cosiddetti «derivati» (cioè istituiti e regolati con legge dello Stato), la competenza legislativa rimane esclusivamente statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., mentre nel caso di tributi «degli altri enti» e di quelli istituiti e regolati da leggi regionali, la competenza legislativa è concorrente (sentenza n. 121 del 2013).

Tuttavia l'intervento in questione non sarebbe volto a stabilire un principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario, bensì una statuizione di dettaglio, di immediata applicazione nei confronti delle Regioni.

2.6.2.- Si osserva, inoltre, che la norma impugnata, incidendo in modo significativo sulle entrate della Regione Lazio, sarebbe lesiva dell'autonomia regionale anche per la mancanza di copertura finanziaria, nel senso che l'intervento statale eliminerebbe un'imposta regionale senza specificare le misure compensative. Ciò costituirebbe violazione



dell'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, il quale prevede, al primo comma, che «Gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi».

La parte ricorrente evidenzia che l'art. 15-*bis*, oggetto di censura, non contiene alcuna previsione relativa all'onere - inteso come minore entrata - a carico dei bilanci regionali, né l'indicazione della copertura dell'onere stesso riferita a tali bilanci. A questo riguardo, viene, altresì, richiamato l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, il quale prevede, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., che «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

2.7.- Viene, infine, denunciata la violazione dell'art. 120 Cost., in combinato disposto con gli artt. 117 e 119 Cost., sotto il profilo del principio della leale collaborazione.

L'intervento in esame, benché dichiaratamente ricollegato all'esercizio della potestà legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza», detta una disciplina che incide su ulteriori ambiti materiali di competenza regionale concorrente, il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché sull'autonomia finanziaria della Regione Lazio, riconosciuta dall'art. 119, primo e secondo comma, Cost. Ad avviso della Regione Lazio, ciò avrebbe reso necessario il coinvolgimento delle Regioni nella formulazione dell'emendamento di cui al comma 15-*bis*, inserito in sede di conversione. Viceversa, l'introduzione della norma impugnata non è stata preceduta da alcuna forma di cooperazione tra il legislatore statale e le singole Regioni.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con memoria depositata il 29 maggio 2014, nella quale ha chiesto che le questioni promosse dalla Regione Lazio siano dichiarate infondate.

3.1.- In primo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto che la prima censura, relativa alla violazione degli artt. 77, secondo comma, 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., sarebbe infondata, in quanto - ai fini del rispetto del requisito dell'omogeneità tra legge di conversione e decreto-legge - è sufficiente che sussista una coerenza finalistica. È richiesto, infatti, che tutte le norme si prefiggano di conseguire il medesimo obiettivo e che a questo scopo siano funzionali. E sebbene la diversità dei campi di intervento renda inevitabile che le varie disposizioni utilizzino strumenti diversificati, tutti devono mirare a realizzare la medesima finalità politica.

In particolare, la norma impugnata si prefigge il fine di «evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e di promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano». Si è ritenuto realizzabile tale obiettivo con la determinazione di un limite massimo ai parametri delle misure IRESA nonché con una rimodulazione del tributo che tenga conto della distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti i singoli aeroporti.

Nelle premesse del provvedimento si indica l'obiettivo del rilancio della competitività delle imprese; ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe quindi ravvisabile un'intima coerenza del comma 15-*bis* con le finalità perseguite dal Governo con il d.l. n. 145 del 2013, come convertito. Si tratterebbe, infatti, di un tributo che non si limita a considerare il solo elemento acustico del rumore prodotto, ma tiene conto anche di altri fattori (quali gli orari nei quali i voli vengono effettuati e la densità abitativa delle aree geografiche prospicienti le zone aeroportuali); pertanto, esso sarebbe idoneo a stimolare la competizione tra i vettori, incentivati a diversificare gli orari e gli scali delle tratte aeree.

3.2.- Con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza e di quello di proporzionalità, nonché alla invasione dell'autonomia finanziaria regionale, la difesa della parte resistente evidenzia che il legislatore statale può stabilire aliquote massime al fine di assicurare l'uniformità di trattamento di tutti i cittadini soggetti a tributi regionali propri (e non derivati), in virtù del potere attribuitogli dall'art. 119, secondo comma, Cost., il quale impone a tutte le Regioni di attenersi ai «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la determinazione dell'aliquota massima in misura notevolmente inferiore a quella sinora prevista dalla Regione Lazio non sarebbe, di per sé, indice di irragionevolezza della norma censurata. Rientra, infatti, nella discrezionalità politica del legislatore la valutazione del tributo massimo che ogni Regione può stabilire, tenuto conto del rilievo strategico del settore di intervento, connesso alla manifestazione Expo 2015.

3.3.- Sarebbe, inoltre, erroneo ritenere che la natura di tributo proprio regionale dell'IRESA precluda qualsiasi intervento da parte del legislatore statale. Infatti, i tributi regionalizzati previsti dall'art. 8, primo comma, del d.lgs. n. 68 del 2011, non sarebbero completamente assimilabili ai cosiddetti «tributi propri istituiti», previsti solo dalla legge delega sul federalismo fiscale e mai attuati.

Mentre, infatti, questi ultimi sono tributi che le Regioni istituiscono direttamente con proprie leggi in relazione a presupposti non assoggettati ad imposizione erariale (art. 7, primo comma, lettera *b*), numero 3), della legge n. 42 del 2009), i tributi ai quali fa riferimento l'art. 8, sebbene disciplinati dalla normativa regionale, per effetto di una sorta di rinuncia da parte del legislatore statale, sarebbero comunque forme di imposizione introdotte dalla legislazione statale.



Pertanto, la facoltà delle Regioni di ridisegnare i tributi previsti dall'art. 8 con proprie leggi, non sarebbe sottratta ad un obbligo di sostanziale coerenza con la normativa statale istitutiva, quanto meno con gli elementi essenziali della stessa e, comunque, al rispetto del principio di ragionevolezza. Ne discende, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la legittimità costituzionale della disposizione legislativa statale impugnata, in quanto finalizzata a condurre a razionalità l'imposta sotto il profilo della misura delle aliquote.

3.4.- Con riferimento alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, l'Avvocatura generale dello Stato riferisce che presso il Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio erano state attivate procedure di confronto con la Regione; in tali occasioni, quest'ultima, nel prendere atto dei rilievi espressi, si era impegnata «nel contesto della leale cooperazione» ad una rivalutazione delle norme critiche; tale rivalutazione, non solo non sarebbe mai stata effettuata, ma sarebbe stata sostanzialmente elusa dalla Regione con l'impugnativa in esame. Pertanto, sarebbe la condotta della stessa Regione ad essere censurabile sotto il profilo della leale cooperazione.

3.5.- Infine, riguardo alla violazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, la difesa erariale ritiene che la disciplina che prevede compensazioni per ripianare i mancati introiti, trovi la sua *ratio* esclusivamente nell'esigenza di garantire, nell'ambito dell'assetto federalista delineato dal richiamato decreto legislativo, i necessari equilibri finanziari ai bilanci delle Regioni a seguito delle rimodulazioni, tra i diversi livelli di governo, dei flussi di gettito collegati ai vari tributi (regionalizzati o compartecipati).

Viceversa, la disposizione impugnata non sarebbe ispirata ad una logica federalista, quanto piuttosto all'esigenza di ripristinare, soprattutto nel contesto comunitario, la razionalità di un tributo regionalizzato.

4.- Con successive memorie entrambe le parti hanno ulteriormente argomentato le rispettive posizioni.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 18 aprile 2014, ricevuto dalla resistente il 24 aprile 2014 e depositato nella cancelleria della Corte il 23 aprile 2014, la Regione Lazio ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-*bis*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9.

Il comma 15-*bis* dell'art. 13 viene censurato nella parte in cui stabilisce il valore massimo dell'aliquota dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (d'ora in avanti, «IRESA»), di cui agli artt. 90 e seguenti della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale).

I parametri invocati nel ricorso sono l'art. 77, secondo comma, della Costituzione; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost.; gli artt. 117, secondo e terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 11 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), e all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica); nonché l'art. 120 Cost., in combinato disposto con gli artt. 117 e 119 Cost.

2.- Le questioni di legittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., sono inammissibili.

2.1.- Le censure relative alla violazione degli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., si riferiscono a parametri che non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Questa Corte ha costantemente affermato che le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, sono ammissibili soltanto se vi sia ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014; n. 234, n. 220, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 22 del 2012; n. 128 del 2011; n. 326, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010; n. 341 del 2009).

Secondo la prospettazione della ricorrente, i vizi denunciati sarebbero suscettibili di determinare la menomazione delle sue attribuzioni costituzionali e, specificamente, della sua autonomia finanziaria, tutelate dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in considerazione della natura dell'IRESA quale tributo regionale proprio.

2.1.1.- Va, peraltro, rilevato che, nel caso in esame, dalle evidenze documentali acquisite ai fini della valutazione dell'entità della riduzione del gettito dell'imposta, emergono dati discordanti.

La ricorrente evidenzia, in particolare, che la legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», nell'istituire l'IRESA ha stimato un gettito annuo di 55.000.000 di euro (art. 5, comma 10). Essa, inoltre, afferma che - con l'applicazione dell'aliquota massima introdotta dalla norma impugnata - il gettito proveniente dall'IRESA si ridurrebbe a circa 15.000.000 di euro, con una perdita di circa il 73 per cento.



Tali dati si basano su registrazioni del traffico aereo risalenti al 2011; in ogni caso, non sono state fornite indicazioni né in ordine alla composizione qualitativa del gettito, ripartita per classi di appartenenza degli aeromobili, né in ordine all'effettiva riscossione, né infine circa l'incidenza della diversa modulazione del tributo derivante dall'applicazione degli ulteriori criteri stabiliti dalla disposizione impugnata. Neppure risulta che la Regione Lazio si sia adeguata ai nuovi parametri stabiliti dal legislatore statale con la disposizione impugnata, ancorché la stessa sia in vigore dal 22 febbraio 2014.

Può aggiungersi che la stima del gettito del tributo per gli anni successivi al 2014, risultante dal bilancio di previsione per il triennio 2015-2017 (deliberazione della Giunta regionale del 30 dicembre 2014, n. 943, recante «Bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2015-2017. Approvazione del «Bilancio finanziario gestionale», ripartito in capitoli di entrata e di spesa», pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione 30 dicembre 2014, n. 104, supplemento n. 4), oltre ad essere indifferente rispetto alle modifiche normative denunciate, si discosta notevolmente dagli importi indicati nel ricorso.

I dati forniti in ordine alla prospettata riduzione del gettito appaiono, quindi, inidonei per valutare l'incidenza della stessa riduzione sulle finanze regionali.

2.1.2.- Può ritenersi, peraltro, pacifico che dalla determinazione statale della nuova e più ridotta aliquota consegua una riduzione del gettito e della disponibilità finanziaria delle Regioni (ed, in particolare, di quelle Regioni che, con la propria autonoma disciplina del tributo, abbiano adottato aliquote superiori). Tuttavia, nel caso in esame, non è stato né dedotto, né tanto meno provato, che da tale riduzione consegua uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, quindi, l'insufficienza dei mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (*ex plurimis*, sentenze n. 155 del 2006; n. 431, n. 389, n. 29 e n. 17 del 2004).

In definitiva, la tesi della ricorrente, secondo cui la lesione degli evocati parametri costituzionali determinerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, si rivela meramente assertiva e non individua lo specifico vulnus che la disposizione impugnata arrecherebbe alle attribuzioni regionali.

Devono, pertanto, dichiararsi inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nonché all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., posto che, in relazione ad esse, «il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente [...] quanto alla pretesa ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014 e n. 246 del 2012).

3.- La censura relativa alla violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, e all'art. 19 della legge n. 196 del 2009, è infondata.

3.1.- La Regione Lazio lamenta che la norma impugnata, incidendo in modo significativo sulle entrate regionali, sarebbe priva di copertura finanziaria, in quanto l'intervento statale non conterrebbe alcuna previsione circa l'onere - inteso come minore entrata - a carico dei bilanci regionali, né alcuna indicazione circa le necessarie misure compensative.

Ciò costituirebbe violazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, il quale - in attuazione dei principi stabiliti dall'art. 7, secondo comma, lettera t), della l. n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) - prevede, al primo comma, che «Gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'art. 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi».

Senza entrare nella questione se l'art. 11 sia parametro interposto, ovvero espressione di una competenza esclusiva dello Stato, ha rilievo l'attuale configurazione giuridica dell'IRESA quale «tributo proprio regionale», così definito dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 e riconosciuto come tale da questa Corte (sentenza n. 18 del 2013), sia pure con le peculiarità che saranno appresso indicate. Ciò esclude, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge n. 42 del 2009, la necessità di misure compensative, giacché tale disposizione le prevede soltanto per altri tributi regionali.

Da ciò discende l'infondatezza della denunciata violazione dell'art. 119, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, e all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

4.- La questione relativa alla violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost. è infondata.

4.1.- La ricorrente lamenta, in particolare, che la disposizione legislativa censurata, intervenendo nella materia del coordinamento del sistema tributario, affidata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, non sarebbe volta a stabilire un principio fondamentale di coordinamento, ma detterebbe una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni.

4.2.- Va, in primo luogo, rilevato che la disposizione impugnata non stabilisce un'aliquota unica, ma un'aliquota massima modulabile da tutte le Regioni, sulla base dei criteri legislativamente indicati. Si tratta perciò non di una statuizione di dettaglio, ma, appunto, di una norma di coordinamento, resa necessaria dalle finalità concorrenziali espressamente enunciate e concretamente perseguite dalla stessa disposizione.



Tali finalità corroborano la legittimità dell'intervento, che si prefigge il fine di «evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e di promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano». L'obiettivo del rilancio della competitività del settore è destinato a realizzarsi, sia attraverso la determinazione di un limite massimo dell'imposta, sia con la sua modulazione che tenga conto della distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti i singoli aeroporti.

Tali modalità di realizzazione delle funzioni pro-concorrenziali della disposizione rispondono alle indicazioni formulate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'atto di segnalazione n. 1071 del 27 agosto 2013. In questa sede, infatti, «la definizione con legge dello Stato di criteri uniformi per il calcolo dell'imposta» era stata indicata come necessaria al superamento delle problematiche concorrenziali derivanti dalle difformità tra le discipline regionali dell'imposta.

4.2.1.- Va, inoltre, evidenziato che l'imposta in esame, originariamente finalizzata a promuovere il disinquinamento acustico in relazione al traffico aereo, ha mantenuto uno scopo specifico, il quale tuttora comprende finalità attinenti alla tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.). Lo dimostra la previsione della destinazione «prioritaria» del gettito «al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico e al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti [...] dell'intorno aeroportuale» (art. 90, comma 1, della legge n. 342 del 2000).

4.2.2.- L'intersezione delle molteplici finalità della disposizione impugnata, tutte rientranti nella competenza legislativa statale, sorregge la legittimità dell'intervento normativo in esame e conduce alla declaratoria di infondatezza delle censure.

5.- Anche la questione relativa alla violazione dell'art. 120 Cost. è infondata.

5.1.- Al riguardo, questa Corte ha costantemente escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) trovino applicazione nell'attività legislativa dello Stato (sentenze n. 273 del 2013; n. 297 del 2012; n. 196 del 2004).

Pertanto, la questione formulata in riferimento alla violazione dell'art. 120 Cost. risulta infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9, promosse, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 3 Cost., dalla Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-bis, del d.l. n. 145 del 2013, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, 119, primo e secondo comma, e 120 Cost., dalla Regione Lazio con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 14

Sentenza 9 - 13 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio conseguente all'opposizione a decreto penale di condanna - Richiesta di ammissione all'oblazione contestuale all'opposizione - Ritenuta preclusione per il giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.

– Codice di procedura penale, art. 464, comma 2.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 464, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Tivoli nel procedimento penale a carico di D.F.A. ed altri con ordinanza del 10 febbraio 2014, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 febbraio 2014, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Tivoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 464, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui, «secondo il diritto vivente», non consente al giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., ove l'imputato abbia presentato domanda di oblazione contestualmente all'opposizione a decreto penale di condanna.

Il giudice *a quo* premette di essere investito dell'opposizione avverso il decreto penale di condanna alla pena di euro 2.500 di ammenda, emesso nei confronti di tre persone imputate, in concorso tra loro, di una contravvenzione in materia ambientale. Con l'atto di opposizione, corredato da memoria difensiva con allegata documentazione, gli imputati avevano chiesto il proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. e, in subordine, di essere ammessi all'oblazione a norma dell'art. 162-*bis* del codice penale.

Ad avviso del rimettente, sussisterebbero i presupposti per l'immediato proscioglimento degli imputati perché il fatto non costituisce reato: la documentazione prodotta fornirebbe, infatti, la prova evidente che essi avevano operato nell'incolpevole convincimento della piena legittimità dell'attività di abbandono di rifiuti loro contestata, con conseguente insussistenza dell'elemento soggettivo del reato.



Secondo il giudice *a quo*, tuttavia, alla luce del «diritto vivente», tale pronuncia non sarebbe consentita.

Con sentenza 25 marzo - 4 giugno 2010, n. 21243, le sezioni unite della Corte di cassazione - componendo un pregresso contrasto di giurisprudenza - hanno infatti affermato che la sentenza di proscioglimento, emessa ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. dal giudice per le indagini preliminari dopo l'opposizione a decreto penale, deve considerarsi abnorme. A sostegno della conclusione, le sezioni unite hanno rilevato che il citato art. 129 non attribuisce al giudice un potere di giudizio ulteriore, inteso quale occasione "atipica" di decidere la res iudicanda, ma si limita ad enunciare una regola di giudizio che deve trovare attuazione con l'osservanza della disciplina relativa alla fase e al grado in cui il processo si trova e nel rispetto del principio del contraddittorio. Nella specie, una volta emesso il decreto penale, il giudice per le indagini preliminari è spogliato di poteri decisori di merito, incumbendo su di esso solo i poteri-doveri di impulso processuale previsti dall'art. 464 cod. proc. pen., vincolati nell'an e nel quomodo, con la sola eccezione della decisione sulla eventuale domanda di oblazione (art. 464, comma 2, cod. proc. pen.).

A parere del giudice *a quo*, tuttavia, proprio in relazione all'ipotesi in cui sia presentata domanda di oblazione, la soluzione ermeneutica accolta dal «diritto vivente» condurrebbe a risultati contrastanti con la Costituzione.

Al riguardo, il rimettente rileva preliminarmente come non possa condividersi l'assunto delle sezioni unite, posto anch'esso a base della ricordata opzione interpretativa, stando al quale il giudice per le indagini preliminari non potrebbe pronunciare sul merito dell'azione penale dopo l'opposizione senza incorrere in una violazione delle regole sulla incompatibilità, posto che l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. inibisce al giudice che abbia emesso il decreto penale di condanna di «partecipare al giudizio» concernente lo stesso imputato. Sarebbe, infatti, lo stesso art. 141, comma 3 [recte: comma 4], disp. att. cod. proc. pen. a prevedere che detto giudice, dopo il versamento della somma dovuta a titolo di oblazione, dichiari estinto il reato con sentenza: ciò, «a dimostrazione di una valenza del tutto attenuata della clausola di incompatibilità di cui all'art. 34, comma 2, c.p.p.».

Tanto puntualizzato, il rimettente osserva come, in forza del censurato art. 464, comma 2, cod. proc. pen., il giudice debba decidere sulla domanda di oblazione prima di emettere i provvedimenti propulsivi finalizzati all'instaurazione del giudizio conseguente all'opposizione: con il risultato che l'opzione esercitata impedirebbe all'imputato di accedere ad una pronuncia di merito che ne accerti l'innocenza.

Ciò comporterebbe, anzitutto, la violazione del «principio di ragionevolezza, quale particolare accezione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.». L'art. 459, comma 3, cod. proc. pen. consente, infatti, al giudice di prosciogliere l'imputato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. in sede di decisione sulla richiesta di emissione del decreto di condanna presentata dal pubblico ministero. Di contro, nella fase successiva all'emissione del decreto, l'imputato, per il solo fatto di aver richiesto l'oblazione, verrebbe a trovarsi in una situazione irragionevolmente peggiore: giacché, quando pure - alla luce delle deduzioni contenute nell'atto di opposizione - emergesse la prova evidente della sua innocenza, il giudice dovrebbe comunque "imporgli" il versamento di una somma di denaro a titolo di oblazione. Tale risultato non potrebbe essere evitato neppure tramite un rigetto della domanda di oblazione volto «obliquamente» a consentire all'imputato «di rimettere in discussione la res iudicanda», giacché le cause di rigetto dell'istanza di oblazione «sono tutte da interpretare *contra reum*».

La possibilità, per l'imputato, di beneficiare del proscioglimento immediato nella fase anteriore all'emissione del decreto, in applicazione dell'art. 459, comma 3, cod. proc. pen., verrebbe, d'altra parte, a dipendere dalla completezza o meno delle indagini svolte fino a quel momento dal pubblico ministero, senza che rilevino i successivi apporti probatori della difesa: donde una irragionevole compressione anche del diritto di difesa dell'imputato (art. 24 Cost.).

La norma censurata, nella lettura datane dal «diritto vivente», si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 27 Cost., perché lesiva del diritto dell'imputato a conseguire in ogni stato e grado del giudizio l'assoluzione dall'accusa mossagli, allorché emerga univocamente la sua innocenza.

Risulterebbe violato, infine, l'art. 111 Cost., sia «nella parte in cui prevede il diritto dell'imputato di allegare prove della propria innocenza» (nella specie, mediante l'atto di opposizione); sia nella parte in cui - enunciando il principio della ragionevole durata del processo - esclude che l'imputato possa essere costretto a richiedere il giudizio al fine di conseguire un'assoluzione che già emerge come esito evidente dagli atti.

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, apparendo incontestabile l'interesse degli imputati ad essere prosciolti, anziché per estinzione del reato in conseguenza dell'oblazione, con formula ampiamente liberatoria ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza e perché fondata su un erroneo presupposto interpretativo, o comunque infondata.

La difesa dello Stato osserva che le sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza citata del rimettente, hanno affermato che il giudice per le indagini preliminari, investito della richiesta di giudizio immediato da parte dell'opponente a decreto penale, non può adottare *de plano* una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod.



proc. pen., in quanto «l'esigenza di immediatezza nella declaratoria di una causa di non punibilità deve pur sempre trovare attuazione nelle forme ordinarie e nel rispetto del contraddittorio e dei diritti delle parti».

Nell'ambito del procedimento monitorio, la facoltà del giudice per le indagini preliminari di pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 cod. proc. pen. è prevista dall'art. 459, comma 3, cod. proc. pen.: disposizione che - come rilevato dalle sezioni unite - rappresenta una «eccezione al sistema, giustificata dalla particolare tipologia del rito che governa il procedimento per decreto, contrassegnato dall'assenza di contraddittorio». Per converso - sempre secondo quanto affermato dalle sezioni unite - dopo che il decreto di condanna sia stato emesso, il giudice per le indagini preliminari è spogliato di poteri decisori sul merito dell'azione penale, incombando su di esso, ove sia stata presentata opposizione, esclusivamente poteri-doveri di propulsione processuale, vincolati nei contenuti.

Tale lettura del sistema apparirebbe del tutto ragionevole e pienamente rispettosa del principio del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti. Essa terrebbe conto della natura dell'atto di opposizione, il quale, per opinione generale, si configura come gravame puro, traducendosi in una mera richiesta di giudizio nel contraddittorio, secondo le peculiarità dei vari riti previsti dalla legge processuale in relazione all'opzione esercitata.

Le stesse sezioni unite, peraltro, hanno espressamente indicato come eccezione - rispetto alla regola che assegna al giudice per le indagini preliminari, dopo la presentazione dell'opposizione, solo poteri di impulso processuale - l'ipotesi della «decisione sulla eventuale domanda di oblazione», alla luce di quanto previsto dalla norma censurata. Il necessario rispetto del principio del favor rei, imporrebbe, in effetti, al giudice investito della domanda di oblazione un «giudizio» allo stato degli atti, se pure adeguato all'economia e alla natura del procedimento monitorio: con la conseguenza che - contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente - prima di pronunciarsi sull'oblazione, il giudice sarebbe tenuto a verificare, secondo il canone prefigurato dall'art. 129 cod. proc. pen., che non vi siano evidenze probatorie che impongano una pronuncia di proscioglimento più favorevole all'imputato.

Del resto, nel procedimento di oblazione, disciplinato dall'art. 141 disp. att. cod. proc. pen., le scansioni costituite dalla verifica dei presupposti per l'ammissione all'oblazione, dalla fissazione della somma da versare e dalla concessione di un termine per il pagamento, offrirebbero al giudice ampie possibilità per valutare se esistano le condizioni per una pronuncia nel merito più vantaggiosa per l'imputato, rispetto alla dichiarazione di estinzione del reato conseguente al versamento della somma.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Tivoli dubita della legittimità costituzionale dell'art. 464, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui, «secondo il diritto vivente», non consentirebbe al giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. allorché, contestualmente all'opposizione a decreto penale di condanna, l'imputato abbia presentato domanda di oblazione.

In tale lettura, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento dell'imputato nella fase che precede e in quella che segue l'emissione del decreto di condanna. L'art. 459, comma 3, cod. proc. pen. prevede, infatti, che il giudice possa prosciogliere l'imputato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. in sede di decisione sulla richiesta di emissione del decreto di condanna presentata dal pubblico ministero. Di contro, una volta emesso il decreto, il giudice - ove sia proposta opposizione con contestuale domanda di oblazione - si troverebbe vincolato ad «imporre» all'imputato il pagamento di una somma di denaro a tale titolo, anche quando dalle deduzioni contenute nell'atto di opposizione emerga in modo evidente la sua innocenza.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 24 Cost., in quanto la possibilità, per l'imputato, di fruire del proscioglimento immediato nella fase anteriore all'emissione del decreto penale di condanna, ai sensi dell'art. 459, comma 3, cod. proc. pen., verrebbe a dipendere dalla completezza o meno delle indagini svolte dal pubblico ministero sino a quel momento, senza che rilevino i successivi apporti probatori della difesa.

La norma censurata violerebbe, ancora, l'art. 27 Cost., ledendo il diritto dell'imputato a conseguire in ogni stato e grado del giudizio l'assoluzione dall'accusa mossagli, allorché emerga univocamente l'insussistenza della sua responsabilità penale.

Risulterebbe violato, infine, l'art. 111 Cost., sia «nella parte in cui prevede il diritto dell'imputato di allegare prove della propria innocenza» (nella specie, mediante l'atto di opposizione); sia nella parte in cui - enunciando il principio della ragionevole durata del processo - esclude che l'imputato possa essere costretto a richiedere, e quindi ad attendere, il giudizio al fine di conseguire un'assoluzione che appare già scontata sulla base degli atti.

2.- In via preliminare, va rilevato che l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, tesa a far valere l'inesattezza della premessa ermeneutica da cui muove il rimettente (ritenuta foriera anche di un difetto di rilevanza), attiene, in realtà, al merito della questione.



3.- Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 129 cod. proc. pen. - sotto la rubrica «Obbligo della immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità» - prevede che, «In ogni stato e grado del processo», il giudice debba dichiarare d'ufficio con sentenza determinate cause di non punibilità di cui riconosca l'esistenza (comma 1), dando la prevalenza alle formule di proscioglimento per carenza di responsabilità penale, allorché questa risulti già evidente dagli atti (il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso, il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato), rispetto alla declaratoria di estinzione del reato (comma 2).

Dirimendo un pregresso contrasto di giurisprudenza, le sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza 25 marzo - 4 giugno 2010, n. 21243, hanno escluso che il giudice per le indagini preliminari, investito dell'opposizione a decreto penale di condanna, sia abilitato a prosciogliere l'imputato ai sensi della citata disposizione (e ciò diversamente da quanto avviene in sede di decisione sulla richiesta di emissione del decreto, in forza dell'espressa previsione dell'art. 459, comma 3, cod. proc. pen.).

Al riguardo, le sezioni unite hanno ribadito quanto affermato in una precedente decisione (sentenza 25 gennaio - 30 marzo 2005, n. 12283): e, cioè, che l'art. 129 cod. proc. pen. non conferisce al giudice un potere di giudizio ulteriore, inteso quale occasione "atipica" di decidere la res iudicanda, ma si limita ad enunciare una regola di condotta e di giudizio - quella della precedenza della declaratoria delle cause di non punibilità considerate, ove ne ricorrano le condizioni, su altri eventuali provvedimenti decisionali adottabili dal giudice - destinata a trovare attuazione con l'osservanza della disciplina relativa alla fase e al grado in cui il processo si trova e nel rispetto del principio di contraddittorio.

Nella fase successiva all'opposizione a decreto penale, il giudice per le indagini preliminari non avrebbe, di conseguenza, la possibilità di applicare la regola in questione. In tale fase, il giudice per le indagini preliminari è, infatti, spogliato di poteri decisori sul merito dell'azione penale, incombando su di esso, ai sensi dell'art. 464 cod. proc. pen., solo poteri-doveri di «propulsione processuale» a contenuto vincolato, correlati alle opzioni dell'opponente riguardo al rito (emissione del decreto di giudizio immediato, fissazione dell'udienza per il giudizio abbreviato, adempimenti connessi alla richiesta di applicazione della pena), «con la sola eccezione rappresentata dalla decisione sulla eventuale domanda di oblazione (v. art. 464 comma 2 c.p.p.)».

Il giudice per le indagini preliminari - come hanno ulteriormente osservato le sezioni unite - non potrebbe, d'altra parte, revocare il decreto di condanna fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge, né pronunciare sul merito dell'azione penale senza incorrere in una violazione delle regole sull'incompatibilità, posto che l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. inibisce al giudice che ha emesso il decreto di condanna di «partecipare al giudizio» concernente lo stesso imputato.

4.- Nel sollevare la questione, il rimettente dà per scontato che la soluzione ermeneutica ora ricordata - qualificabile, a suo avviso, come «diritto vivente» - sia destinata a valere anche nell'ipotesi in cui, contestualmente all'opposizione, sia presentata domanda di oblazione (ipotesi che non ricorreva nella fattispecie concreta sottoposta al vaglio delle sezioni unite).

Ciò darebbe luogo ad una irragionevole preclusione. In base al censurato art. 464, comma 2, cod. proc. pen., infatti, la decisione sull'istanza di oblazione è pregiudiziale rispetto all'adozione dei provvedimenti propulsivi finalizzati all'instaurazione del giudizio («Il giudice, se è presentata domanda di oblazione contestuale all'opposizione, decide sulla domanda stessa prima di emettere i provvedimenti a norma del comma 1»). Di conseguenza, quando pure emergesse in modo evidente dagli atti - e, segnatamente, dalle deduzioni svolte nell'atto di opposizione - la carenza di responsabilità penale dell'imputato, non vi sarebbe modo di dichiararla: il giudice investito dell'opposizione - ove non sussistano ragioni di rigetto della domanda di oblazione - non potrebbe far altro che "imporre" all'opponente il versamento di una somma di denaro a tale titolo, somma che pure non risulterebbe dovuta.

Di qui, dunque, la denunciata violazione degli artt. 3, 24, 27 e 111 Cost.

5.- In realtà, deve escludersi che il «diritto vivente» evocato dal giudice *a quo* sia riferibile all'ipotesi che interessa.

Come rimarcato anche dalla difesa dello Stato, la ricordata pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione individua proprio nella decisione sulla eventuale domanda di oblazione, ai sensi dell'art. 464, comma 2, cod. proc. pen., una eccezione all'affermata carenza di poteri decisori sul merito dell'azione penale da parte del giudice per le indagini preliminari, investito dell'opposizione a decreto.

Ove abbinata ad una domanda di oblazione, l'opposizione non determina, in effetti - se non all'esito del rigetto di detta domanda - l'instaurazione di un giudizio a carattere lato sensu impugnatorio (al giudice del quale, nella ricostruzione delle sezioni unite, è logico che resti affidata la verifica dell'applicabilità dell'art. 129 cod. proc. pen.). Determina, invece, l'instaurazione di un sub-procedimento davanti allo stesso giudice per le indagini preliminari, regolato dall'art. 141 disp. att. cod. proc. pen. e che prevede anche l'interlocuzione del pubblico ministero (del quale deve essere acquisito il parere, ai sensi del comma 4 del citato art. 141).



In esito ad esso, il giudice è chiamato ad adottare un provvedimento decisorio che implica un esame del merito dell'imputazione: e ciò tanto più quando - come nella specie - si discuta di una domanda di oblazione cosiddetta discrezionale, il cui accoglimento presuppone una valutazione in ordine alla gravità del fatto, oltre che la verifica dell'assenza di conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore (art. 162-*bis*, terzo e quarto comma, del codice penale).

D'altro canto, ove l'imputato sia ammesso all'oblazione e versi la somma dovuta, il giudice - essendosi in una fase successiva all'esercizio dell'azione penale - pronuncia sentenza di proscioglimento per estinzione del reato (art. 141, comma 4, disp. att. cod. proc. pen.), con correlata revoca del decreto di condanna.

Risulta, perciò, evidente come le affermazioni delle sezioni unite - circa il carattere vincolato e di mera «propulsione processuale» dei poteri esercitabili dal giudice per le indagini preliminari dopo l'opposizione al decreto, e circa l'impossibilità che egli revochi il decreto di condanna fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge - non risultino pertinenti all'ipotesi avuta di mira dal giudice *a quo*. Lo stesso rimettente, d'altra parte, nega espressamente che valga in rapporto ad essa l'argomento ricavato dalla disciplina delle incompatibilità, stante quanto disposto dal citato art. 141 disp. att. cod. proc. pen.

Non sussistono, perciò, nel caso considerato, le ragioni che hanno indotto le sezioni unite a negare l'applicabilità dell'art. 129 cod. proc. pen. Al contrario, il sub-procedimento di oblazione rappresenta una sedes nella quale - sempre alla luce della ricostruzione delle sezioni unite - può bene innestarsi la regola, enunciata dalla citata disposizione, di precedenza della declaratoria delle cause di non punibilità rispetto agli altri provvedimenti decisionali adottabili dal giudice, anche per quanto attiene alla gerarchia tra le formule di proscioglimento delineata dal comma 2.

6.- La questione va dichiarata, pertanto, non fondata, in quanto basata su un erroneo presupposto interpretativo, sub specie di inesatta identificazione dell'ambito di operatività dell'asserito «diritto vivente».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Tivoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

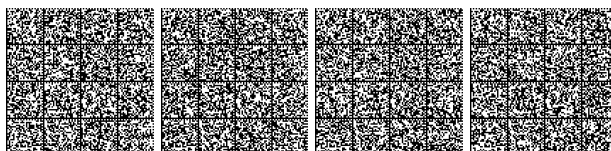
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015
(della Regione Puglia)*

Ferrovie - Misure per la riapertura dei cantieri introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che all'approvazione dei progetti delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari prevede il Commissario all'uopo istituito nella persona dell'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato s.p.a. - Previsione, altresì, che l'Amministrazione statale procedente ha l'obbligo di ricercare il consenso delle Regioni specificamente interessate dalle opere e di coinvolgerle nelle procedure per il superamento dell'eventuale dissenso solo nei casi in cui dette Regioni siano titolari di funzioni amministrative incidenti sulla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione che la Regione specificamente interessata alla singola opera sia in tutti i casi parte necessaria del procedimento decisionale afferente le funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dallo Stato - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «grandi reti di trasporto e di navigazione» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 1, commi 2 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

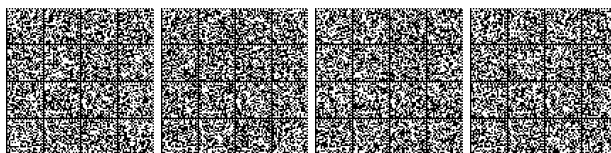
Ferrovie - Misure per la riapertura dei cantieri introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti redige il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, con il quale individua le «linee ferroviarie da ammodernare», sia per il settore delle merci, sia per il trasporto dei passeggeri - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione dell'acquisizione della necessaria intesa con ciascuna Regione interessata - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «grandi reti di trasporto e di navigazione» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 1, comma 10-bis.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Porti e aeroporti - Misure per la riapertura dei cantieri introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che i contratti di programma degli aeroporti di interesse nazionale sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione che la Regione specificamente interessata dal singolo intervento sia parte necessaria del procedimento decisionale afferente le funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dallo Stato - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «porti e aeroporti civili» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 1, comma 11.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Edilizia e urbanistica - Misure per il rilancio dell'edilizia introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che, nelle more dell'adozione dello strumento urbanistico che individui «gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione», resta salva «la facoltà del proprie-



tario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario» - Ricorso della Regione Puglia - Denunciato carattere di disciplina di dettaglio della disposizione censurata in entrambe le sue possibili interpretazioni (che siano consentiti *ex lege* gli interventi conservativi o che siano vietate *ex lege* le altre tipologie di intervento) - Lesione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio» - sottrazione ai Comuni delle valutazioni e delle funzioni amministrative di loro spettanza nella stessa materia - Violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, della necessaria attribuzione di «funzioni proprie» ai Comuni nonché del nucleo intangibile di autodeterminazione di tali enti in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio - Violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza, sotto il profilo dell'uniforme trattamento delle diverse e variegate realtà regionali e locali.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 17, comma 1, lett. *b*), aggiuntiva dell'art. 3-*bis* al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, comma terzo, e 118, commi primo e secondo.

Edilizia e urbanistica - Misure per il rilancio dell'edilizia introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che gli accordi per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, conclusi tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997, «costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» - Previsione, altresì, che il regolamento edilizio-tipo, indicante i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai Comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, e comunque entro i termini previsti dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 e s.m. - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata estraneità della suddetta disciplina alle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e «tutela della concorrenza» - Indebita autorizzazione dell'intervento della fonte regolamentare statale in una materia di legislazione concorrente, quale è il «governo del territorio» - Inosservanza della riserva di legge statale per la determinazione dei principi fondamentali di tale materia - Esorbitanza dai limiti della potestà regolamentare dello Stato.

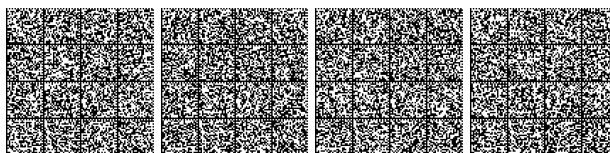
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 17-*bis*, aggiuntivo dell'art. 4, comma 1-*sexies*, al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. *m*), terzo e sesto, e 118, commi primo e secondo.

Energia - Misure urgenti per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che l'acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata è necessaria solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa estensione della necessità dell'intesa anche ai «gasdotti di approvvigionamento di gas proveniente dall'estero», alle «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e alle relative «opere connesse» - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Violazione del principio di eguaglianza (sotto il profilo del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili) - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 37, comma 2, lettere *a*) e *c-bis*), rispettivamente modificative dei commi 2, primo periodo, e 5 dell'art. 52-*quies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, pre-dispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione della necessità dell'intesa con ciascuna Regione territorialmente interessata - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.



Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che, decorso inutilmente il termine del 31 marzo 2015, fissato dallo stesso decreto per la conclusione da parte delle Regioni dei procedimenti di VIA (valutazione di impatto ambientale) relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, le Regioni trasmettono la documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata sostanziale predisposizione di un meccanismo straordinario di sostituzione dello Stato alla Regione senza le condizioni necessarie per il legittimo esercizio di tale potere - Carezza di un adeguato modulo di collaborazione e di un atto conclusivo imputabile al Governo nel suo complesso (unico organo legittimato a provvedere alla sostituzione straordinaria).

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 4.
- Costituzione, art. 120, comma secondo; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che, ai fini del rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, l'acquisizione dell'intesa con la Regione interessata è necessaria solo ove le dette attività siano destinate a svolgersi nella terraferma - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa estensione della necessità dell'intesa anche alle attività destinate a svolgersi nel mare continentale - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Violazione del principio di eguaglianza (sotto il profilo del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili) - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 6, lett. b).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che, al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate nel mare continentale, il Ministero dello sviluppo economico, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata omessa previsione dell'acquisizione dell'intesa, anziché del mero parere, della Regione interessata - Lesione delle competenze legislative concorrenti delle Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio» - Violazione delle competenze amministrative ad esse spettanti in base al principio di sussidiarietà - Richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

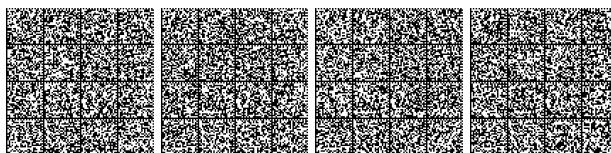
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 10, aggiuntivo dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater all'art. 8 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 3 dell'8 gennaio 2015, rappresentato e difeso dall'avv. Alfonso Papa Malatesta (PEC: a.papamalatesta@cert.vmassociati.it) e dall'avv. Vittorio Triggiani ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Piazza Barberini n. 12, come da mandato a margine del presente atto,

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*,

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 4, 10-bis e 11; 17, comma 1, lett. b); 17-bis; 37, comma 2, lettere a) e c-bis); 38, commi 1-bis, 4, 6, lett. b), e 10, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), come risultanti dalla conversione in legge, con modificazioni, tramite la legge n. 164 del 2014, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 262 dell'11 novembre 2014, per violazione degli articoli 3, primo comma, 117, secondo, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 120, secondo comma, della Costituzione.

I. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, disponendo che all'approvazione dei progetti delle opere relativi alla tratta ferroviaria Napoli-Bari provveda il Commissario individuato ai sensi del precedente



comma 1, senza prevedere che la Regione specificamente interessata dalla singola opera sia in tutti i casi parte necessaria del procedimento decisionale, lede le competenze legislative della Regione in materia di «grandi reti di trasporto e di navigazione» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

I.1. — L'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, detta, per quel che qui è di più prossimo interesse, «Disposizioni urgenti per sbloccare gli interventi sugli assi ferroviari Napoli - Bari e Palermo-Catania-Messina». In particolare, l'art. 1, comma 1, attribuisce all'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato s.p.a. il ruolo di «Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli - Bari, di cui al Programma Infrastrutture Strategiche previsto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443» per il periodo di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo d.l. n. 133. Il comma 2 — che in questa sede specificamente si contesta, insieme al successivo comma 4 — prevede inoltre che, «allo scopo di poter celermente stabilire le condizioni per l'effettiva realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari, in modo da poter avviare i lavori relativi a parte dell'intero tracciato entro e non oltre il 31 ottobre 2015», il Commissario per la realizzazione delle opere afferenti alla tratta ferroviaria Napoli-Bari provveda «all'approvazione dei relativi progetti».

Il comma 4, dal canto suo, stabilisce che, entro 15 giorni dall'approvazione di tali progetti, debba essere convocata la conferenza di servizi per la realizzazione degli interventi necessari, disponendo altresì che, laddove venga manifestato un dissenso da parte di una (o più d'una) delle amministrazioni invitate tra quelle preposte «alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità», si applichino le procedure di superamento del dissenso disciplinate dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 (modificato, da ultimo, proprio dall'art. 25, comma 1, lett. *b*), dello stesso d.l. n. 133 del 2014), che prevedono il coinvolgimento delle predette amministrazioni. In particolare, il citato comma 3 dell'art. 14-*quater*, dispone che, nei casi di dissenso sopra menzionati, la questione, sia «rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che ha natura di atto di alta amministrazione». La disposizione citata prevede inoltre quanto segue: «Il Consiglio dei Ministri si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso. Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, ai fini del raggiungimento dell'intesa, entro trenta giorni dalla data di rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, viene indetta una riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione della regione o della provincia autonoma, degli enti locali e delle amministrazioni interessate, attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza. In tale riunione i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso. Se l'intesa non è raggiunta nel termine di ulteriori trenta giorni, è indetta una seconda riunione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria. Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un ulteriore termine di trenta giorni, le trattative, con le medesime modalità delle precedenti fasi, sono finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso. Se all'esito delle predette trattative l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate». L'art. 1, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, nel richiamare detta normativa, prevede inoltre il dimezzamento dei termini sopra menzionati.

I.2. — Come emerge chiaramente dalle disposizioni citate, in base al combinato disposto dei commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, l'amministrazione statale procedente ha l'obbligo di ricercare il consenso delle Regioni specificamente interessate dalle opere in questione e di coinvolgerle nelle articolate procedure previste dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 al fine del superamento dell'eventuale dissenso, solo nei casi in cui tali Regioni siano titolari di funzioni amministrative incidenti sulla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità. In tutti gli altri casi, invece, sull'amministrazione statale procedente non gravano tali obblighi, potendo essa del tutto prescindere dalla ricerca del consenso delle Regioni interessate.

Tale assetto normativo è da ritenere incostituzionale, in quanto contrastante con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., per le ragioni che di seguito si espongono.



I.3. — Risulta evidente che le materie sulle quali interviene la disciplina rapidamente descritta siano ascrivibili alla competenza legislativa concorrente regionale, disciplinata dall'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, vengono in rilievo al riguardo le materie delle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e del «governo del territorio». In base alla disposizione costituzionale citata, dunque, lo Stato risulta legittimato a porre soltanto principi fondamentali della materia, e non discipline dettagliate e autoapplicative dell'azione amministrativa, non potendo, del resto, neppure procedere direttamente all'allocazione delle relative funzioni amministrative (*cf.*, ad es., sent. n. 336 del 2005, par. 7.1 del Considerato in diritto). Da una «prima lettura» delle disposizioni costituzionali coinvolte, dunque, si ricava che la legge statale non potrebbe in alcun modo avocare a se stessa funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente, e disciplinarne l'esercizio.

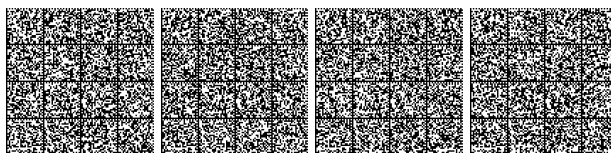
È ormai ben noto, tuttavia, che la giurisprudenza costituzionale, a partire dalle «celebri» sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, ha ritenuto che, in tali circostanze, la legge statale possa operare nel senso citato — e superare lo scrutinio di legittimità costituzionale — a patto però che in essa si prevedano adeguati meccanismi collaborativi che coinvolgano le Regioni specificamente interessate. Ciò in quanto l'«elemento di flessibilità» del riparto delle competenze amministrative contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., ossia l'insieme dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, è destinato a ripercuotersi anche su quelle legislative, e richiede necessariamente, per il suo operare, che ad esso sia connessa «una valenza squisitamente procedimentale», tale per cui «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato» sia non solo «proporzionata» e priva di elementi di «irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità», ma anche «oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (così la sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 del Considerato in diritto). Quanto a tale ultimo aspetto, la sent. n. 6 del 2004 ha ulteriormente insistito sul punto, precisando che, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi -anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)» (par. 7 del Considerato in diritto). Tale linea giurisprudenziale è stata successivamente confermata, approfondita e sviluppata, ad opera di numerose decisioni di questa Corte, tra le quali meritano di essere richiamate, ad es., le sentt. nn. 383 del 2005, 121 e 278 del 2010, 33 e 165 del 2011, nonché 39, 62 e 239 del 2013.

Già da questa prima — e inevitabilmente parziale — disamina, emerge l'incostituzionalità della normativa impugnata, la quale prevede meccanismi collaborativi adeguati a beneficio delle Regioni specificamente interessate solo nel caso in cui queste ultime siano titolari di funzioni amministrative incidenti sulla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità, e non in tutti gli altri casi. L'analisi più approfondita proprio della «sentenza-capostipite» della giurisprudenza costituzionale sulla c.d. «sussidiarietà legislativa», però, è in grado di fornire ulteriori spunti che consentono di apprezzare più efficacemente l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione.

I.4. — La sent. n. 303 del 2003, infatti, rappresenta per il caso qui sottoposto all'attenzione di questa Corte un vero e proprio precedente in termini, poiché è stata pronunciata in specifico riferimento alla impugnazione, da parte regionale, di numerose disposizioni della legge n. 443 del 2001 concernenti il Programma Infrastrutture Strategiche, del quale le opere in relazione alle quali intervengono le norme oggi contestate rappresentano specifica attuazione.

Tale pronuncia, con particolare riferimento al procedimento di individuazione e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale predisposto dalla legge n. 443 del 2001, ha avuto modo di precisare che la collaborazione della singola Regione interessata si rende necessaria almeno in due importanti frangenti, in corrispondenza di altrettante attività decisorie dell'amministrazione statale.

A) Il primo momento nel quale è assolutamente necessario che la legge statale predisponga adeguati momenti collaborativi con la singola Regione interessata è quello della individuazione dei singoli interventi e delle singole opere a mezzo dell'approvazione di un Programma governativo predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e approvato, in sede di prima applicazione, dal CIPE entro il 31 dicembre 2001 (art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001). In relazione a tale momento procedimentale, la sent. n. 303 del 2003 ha ritenuto assolutamente imprescindibile la previsione di una intesa c.d. «forte», secondo quanto più sopra evidenziato. La sent. n. 303 del 2003 ha quindi ritenuto di dover respingere le specifiche censure che erano state proposte da parte regionale sulle norme che regolavano tale fase procedimentale, in quanto esse, nel testo introdotto dall'art. 13, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166, e ancora a tutt'oggi vigente, prevedono — per l'appunto — che il suddetto Programma sia adottato «d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate».



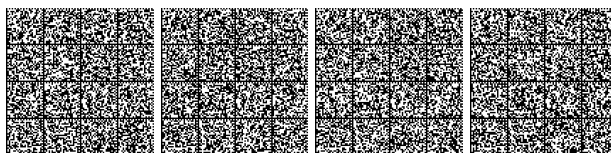
B) Il secondo momento procedimentale nel quale, secondo la sent. n. 303 del 2003, è assolutamente imprescindibile che la legge statale predisponga adeguati strumenti collaborativi a beneficio della singola Regione specificamente interessata è invece quello della «fase di approvazione dei progetti definitivi delle opere individuate nel programma governativo» (cfr. par. 8 del Considerato in diritto). Al riguardo, questa Corte ha chiarito, al di là di ogni possibile dubbio, non solo che è costituzionalmente necessaria la partecipazione della Regione all'adozione dell'atto di approvazione definitiva del singolo progetto, ma anche che tale partecipazione non può essere ridotta al rango di mera fase preparatoria, di natura consultiva, rispetto all'attività del soggetto effettivamente decidente. Viceversa, la Regione interessata deve essere parte attiva nel procedimento decisionale, che deve essere instabile anche ad essa. Tale principio di diritto emerge chiaramente dalla lettura del par. 8 del Considerato in diritto della sent. n. 303 del 2003, che ha accolto le censure regionali nei confronti dell'art. 1, comma 3-bis, della legge n. 443 del 2001. Tale disposizione consentiva di pervenire all'approvazione dei progetti non solo tramite la delibera del CIPE integrato dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate (art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001), ma anche tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del CIPE integrato nel modo accennato. La incostituzionalità di una simile previsione dipendeva «dalla degradazione della posizione del CIPE da organo di amministrazione attiva (nel procedimento ordinario) ad organo che svolge funzioni preparatorie (nel procedimento "alternativo") [dalla quale] discende che la partecipazione in esso delle Regioni interessate non costituisce più una garanzia sufficiente». In sintesi: non è sufficiente una mera «partecipazione consultiva», poiché l'attività di decisione deve essere intentabile anche alla Regione.

I.5. — I commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 intervengono, evidentemente, in relazione alla fase procedimentale indicata sub B), ossia quella concernente l'approvazione dei singoli progetti degli interventi. Come si è mostrato più sopra, tuttavia, tali disposizioni non garantiscono affatto quel coinvolgimento della Regione interessata nella fase decisionale che, come si è visto, la sent. n. 303 del 2003 ritiene invece imprescindibile perché la normativa statale superi il vaglio di legittimità costituzionale. Un momento partecipativo di «intensità» soddisfacente è infatti previsto solo per il caso in cui la Regione risulti istituzionalmente (ossia normativamente) portatrice degli interessi alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. In tutti gli altri casi, invece, all'adozione del provvedimento di approvazione del progetto potrà provvedere senz'altro il Commissario individuato ai sensi del comma 1 senza che alla Regione sia riconosciuta la dovuta partecipazione.

In sintesi, è dunque necessario concludere che il combinato disposto dei commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, nella parte in cui non garantisce che le Regioni interessate siano coinvolte sempre e comunque nell'adozione della decisione concernente la realizzazione degli interventi relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari, in modo tale che tale decisione sia instabile anche ad esse, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, e l'art. 118, primo comma, Cost.; infatti, non solo non è esplicitamente prevista la necessaria acquisizione del consenso delle Regioni interessate in relazione allo svolgimento di tali attività ma, nell'ipotesi di manifestazione di dissenso da parte dell'amministrazione regionale nell'ambito della conferenza di servizi, l'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 — al quale il comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 rimanda — prevede che la Regione sia coinvolta nell'articolata fase di superamento del dissenso da essa espresso soltanto ed esclusivamente ove si tratti di «un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

II. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, attribuendo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di redigere il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, con il quale sono individuate «le linee ferroviarie da ammodernare» senza prevedere la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna Regione interessata, lede le competenze legislative della Regione in materia di «grandi reti di trasporto e di navigazione» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

II.1. — L'art. 1, comma 10-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, così dispone: «Al fine di rendere cantierabili nel breve termine opere di interesse pubblico nazionale o europeo nel settore ferroviario, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti redige il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, con il quale individua, secondo criteri di convenienza economica per il sistema-Paese, le linee ferroviarie da ammodernare, anche tramite l'impiego dei fondi della Connecting Europe Facility, sia per il settore delle merci sia per il trasporto dei passeggeri. Il Piano è redatto in collaborazione con le associazioni di categoria del settore ed è tempestivamente reso pubblico nel rispetto delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82».



Come si vede, la disposizione che qui si contesta affida al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, nell'ambito del quale sono individuate le linee ferroviarie da ammodernare sia per il settore delle merci sia per il trasporto dei passeggeri. Ciò che emerge anche ad una lettura superficiale — e che determina una grave violazione delle competenze regionali garantite dai parametri costituzionali richiamati in epigrafe — è che tale individuazione è destinata ad avvenire, nella previsione normativa sopra citata, senza alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. La disposizione in esame è dunque costituzionalmente illegittima per le ragioni di seguito precisate.

II.2. — Dopo i percorsi giurisprudenziali che si è avuto modo di richiamare nel precedente motivo di ricorso, non è necessario spendere molte parole per illustrare la presente censura di illegittimità costituzionale. Al riguardo, è necessario prendere le mosse dalla considerazione secondo la quale le materie sulle quali interviene la disciplina in questione sono quelle, affidate alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost., delle «grandi reti di trasporto e di navigazione», e del «governo del territorio».

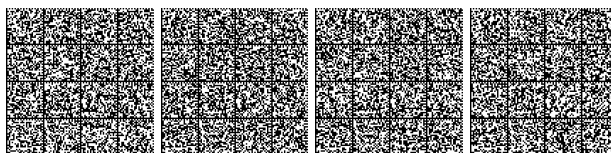
In tali ambiti materiali, come si è avuto modo di ricordare più sopra, secondo la giurisprudenza di questa Corte, per giudicare se una legge statale che avochi al livello centrale una funzione amministrativa occupando lo spazio legislativo di competenza regionale (anche concorrente) sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza «diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (sent. n. 303 del 2003, par. 4.1 del Considerato in diritto). La necessaria previsione di una intesa «forte», non superabile unilateralmente dallo Stato, quale condizione per la legittimità costituzionale della legge statale che avochi al centro una funzione amministrativa in materie diverse da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., disciplinandone al contempo l'esercizio, è stata ribadita dalla giurisprudenza costituzionale numerose volte. Si tratta di circostanze ormai ben note, che non occorre ripercorrere analiticamente in questa sede. Tra le decisioni più importanti al riguardo, meritano ad ogni modo di essere richiamate le già citate sentenze nn. 6 del 2004, 383 del 2005, 121 e 278 del 2010, 33 e 165 del 2011, nonché nn. 39, 62 e 239 del 2013.

La disciplina che qui si contesta affida al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di «redigere» il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, con il quale vengono «individuate» «le linee ferroviarie da ammodernare». Essa, dunque, alloca in capo ad un'amministrazione statale una funzione amministrativa in grado di giungere sino alla specifica individuazione degli interventi da realizzare, senza però che le singole Regioni interessate da ciascuno degli interventi siano in alcun modo coinvolte tramite procedure collaborative. Da qui l'evidente incostituzionalità della normativa in esame.

II.3. — In sintesi, è necessario concludere che l'art. 1, comma 10-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, è da ritenere costituzionalmente illegittimo in quanto, pur venendo in rilievo le materie delle «grandi reti di trasporto e di navigazione», e del «governo del territorio», affidate alla potestà legislativa regionale nel rispetto del limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, opera la «chiamata in sussidiarietà» di funzioni legislative e amministrative in difformità rispetto al modulo procedimentale richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in simili ipotesi, mancando, in particolare, la previsione della necessaria acquisizione dell'intesa con le singole Regioni interessate dagli interventi individuati dal Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria. Per queste ragioni, l'art. 1, comma 10-*bis*, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede l'acquisizione dell'intesa con ciascuna Regione interessata, in quanto arreca una illegittima compressione alla competenza legislativa regionale nelle materie delle «grandi reti di trasporto e di navigazione», e del «governo del territorio», (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché alle competenze amministrative che alla Regione spettano sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.).

III. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, prevedendo l'approvazione, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dei «contratti di programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale» senza prevedere che la Regione specificamente interessata dal singolo intervento sia parte necessaria del procedimento decisionale, lede le competenze legislative della Regione in materia di «porti e aeroporti civili» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

III.1. — L'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, prevede quanto segue: «Per consentire l'avvio degli investimenti previsti nei contratti di programma degli aeroporti di interesse nazionale di cui all'articolo 698 del codice della navigazione sono approvati, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che deve esprimersi improrogabilmente entro trenta giorni, i contratti di



programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale. Per gli stessi aeroporti il parere favorevole espresso dalle Regioni e dagli enti locali interessati sui piani regolatori aeroportuali in base alle disposizioni del regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni, comprende ed assorbe, a tutti gli effetti, la verifica di conformità urbanistica delle singole opere inserite negli stessi piani regolatori».

A sua volta, l'art. 698 del R.D. 20 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), dispone che «con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentita l'Agenzia del demanio, (siano) individuati, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari da esprimere entro trenta giorni dalla data di assegnazione, gli aeroporti e i sistemi aeroportuali di interesse nazionale, quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, tenendo conto delle dimensioni e della tipologia del traffico, dell'ubicazione territoriale e del ruolo strategico dei medesimi, nonché di quanto previsto nei progetti europei TEN».

L'art. 1, comma 11-bis, del d.l. n. 133 del 2014, è incostituzionale per le ragioni di seguito precisate.

III.2. — Per illustrare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, è necessario prendere le mosse dalla circostanza secondo la quale esso interviene, allocando allo Stato una funzione amministrativa, e dettandone la relativa disciplina, in ambiti materiali che, senza dubbio alcuno, devono essere ascritti alla competenza legislativa concorrente regionale da esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali della legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ed in particolare alle materie «porti e aeroporti civili» e «governo del territorio».

Come è noto — e come si è già avuto modo di ricordare più volte nei paragrafi che precedono — in tali ambiti materiali, secondo la ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la legge statale può avocare una funzione amministrativa, e regolarne al contempo l'esercizio, solo se — oltre a sussistere le esigenze di esercizio unitario in base all'art. 118, primo comma, Cost. — sia previsto che tale funzione venga esercitata dall'amministrazione statale sulla base di adeguati moduli collaborativi. La normativa qui presa in considerazione, come si è visto, dispone in effetti che l'atto di individuazione di specifici aeroporti e sistemi aeroportuali quali di «interesse nazionale», sia adottato sulla base di un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 698 del Codice della navigazione). Tale atto rappresenta il presupposto della funzione amministrativa disciplinata dall'impugnato art. 1, comma 11-bis, consistente nella approvazione dei contratti di programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali. Tuttavia, ciò non vale ad evitare l'incostituzionalità della disposizione da ultimo citata. Ciò in quanto, per questa specifica funzione amministrativa, non è previsto alcun intervento collaborativo di parte regionale.

Per approfondire il punto è necessario tener presente che la scansione procedimentale stabilita dal combinato disposto dell'art. 1, comma 11-bis, che qui si impugna, e dell'art. 698 del Codice della navigazione, è del tutto sovrapponibile, per quel che qui interessa, a quella concernente la redazione del Programma Infrastrutture Strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001, cui segue la realizzazione dei singoli interventi in esso previsto. Su tale scansione procedimentale questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 303 del 2003, nella quale è stato evidenziato che — vertendosi in materie di competenza legislativa concorrente — perché potessero essere ritenute costituzionalmente legittime le disposizioni concernenti le funzioni amministrative avocate dallo Stato in sussidiarietà, si rendeva necessaria non solo la previsione di una collaborazione «forte», da realizzarsi tramite intesa con le Regioni interessate, nella fase di approvazione del piano di individuazione di opere di interesse nazionale (parr. 2.2 e 4.1 del Considerato in diritto), ma anche un coinvolgimento delle medesime Regioni come parti necessarie dell'attività decisionale nella successiva fase di sviluppo e di attuazione dell'atto di pianificazione generale (par. 8 del Considerato in diritto).

In sintesi, come già evidenziato nel precedente par. I.4, dalla sent. n. 303 del 2003 emerge chiaramente il seguente principio di diritto: ove la funzione amministrativa avocata in sussidiarietà sia destinata ad essere esercitata attraverso molteplici passaggi decisionali, nei quali la adozione di atti di natura programmatica-pianificatoria, di carattere generale, sia seguita da atti decisori a carattere più specifico, che attuino o sviluppino i primi, gli atti di natura pianificatoria generale debbono necessariamente essere adottati sulla base di una intesa «forte», mentre gli atti volti a sviluppare o attuare i primi, pur non necessitando di una analoga previsione di «intesa», devono comunque essere adottati a mezzo di modalità che garantiscano il pieno coinvolgimento della Regione interessata nella fase decisionale.

III.3. — Alla luce di tali considerazioni, è possibile concludere che l'art. 1, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, avrebbe dovuto prevedere la partecipazione delle Regioni nella fase attuativa del piano di individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, scegliendo un modulo collaborativo — organico o procedimentale — che le ponesse nella condizione di poter incidere nell'ambito di tale procedimento. Al contrario, nessuna forma di



coinvolgimento o partecipazione è rinvenibile nel comma 11 dell'art. 1; di conseguenza, la disposizione è incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisorio da parte delle Regioni interessate in relazione all'esercizio di funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dallo Stato nelle materie «porti e aeroporti civili» e «governo del territorio».

IV. — Illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, il quale dispone che, nelle more dell'adozione dello strumento urbanistico che individui «gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione», resti salva «la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario», in quanto: a) ove si interpreti tale previsione nel senso di costituire un autonomo titolo abilitativo *ex lege* per gli interventi ivi previsti, sottrae, con una disposizione di dettaglio nella materia del «governo del territorio», le relative valutazioni ai Comuni, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.; b) ove invece la si interpreti nel senso di consentire solo i suddetti interventi conservativi, in base all'ordinario regime giuridico dei rispettivi titoli abilitativi, essa vieta rigidamente e irragionevolmente, su tutto il territorio nazionale e prescindendo dalle diversità locali, le altre tipologie di intervento, con una disposizione di dettaglio nella materia del «governo del territorio», e sottraendo le relative valutazioni ai Comuni, in violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

IV.1. — L'art. 17, comma 1, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, nel testo risultante dalla conversione in legge, prevede che all'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) faccia seguito un nuovo art. 3-*bis* dal seguente tenore: «Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. (...) Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario». Tale disposizione è suscettibile di due differenti interpretazioni, ambedue passibili di censure di incostituzionalità.

IV.2. — La prima possibile interpretazione della disposizione.

Secondo la prima interpretazione, tutti gli interventi conservativi sugli immobili in questione, consentiti dalla disciplina in esame sino alla adozione del Piano, sarebbero dotati automaticamente *ex lege* di un titolo abilitativo. Risulterebbero esclusi da questo regime, invece, gli interventi di demolizione e successiva ricostruzione.

Ove inteso in tal modo, l'art. 17, comma 1, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, sarebbe incostituzionale per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., per le ragioni di seguito illustrate.

IV.2.1. — La norma desunta in questa prima ipotesi dalla disposizione che qui si impugna contrasta, innanzi tutto, con l'art. 117, terzo comma, Cost., il quale affida alla competenza concorrente di Stato e Regioni la materia del «governo del territorio». Non è dubbio, infatti, che si versi in tale materia. Come da tempo ha evidenziato la giurisprudenza di questa Corte, infatti, l'edilizia e l'urbanistica, una volta contemplate nel catalogo dell'art. 117 Cost., devono oggi ritenersi ricomprese nel più ampio settore del «governo del territorio» (per tutte, *cf.* la sent. n. 303 del 2003, par. 11.1 del Considerato in diritto).

L'odierna ricorrente non contesta che lo Stato possa, tramite una disciplina di principio, dettare norme concernenti i titoli abilitativi agli interventi edilizi muovendosi nell'ambito di tale materia. Nel far ciò, tuttavia, la legge statale deve mantenersi nei limiti dei principi fondamentali: ciò che non accade invece nel caso di specie, posto che il citato art. 3-*bis* — interpretato nel senso appena illustrato — non lascia evidentemente alcuno spazio all'intervento normativo delle Regioni, impedendo a queste ultime qualunque modulazione della concessione dei titoli abilitativi in questione in ragione delle peculiarità di ciascuna realtà, e ponendo una disciplina del tutto autoapplicativa ed autosufficiente.

I principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente devono comunque lasciare uno spazio di manovra al legislatore regionale.

IV.2.2. — In secondo luogo, deve essere evidenziato come i precetti posti dalla disposizione in contestazione, intesa in questo primo senso, violano anche l'art. 118, commi primo e secondo, Cost.

La concessione *ex lege* dei titoli abilitativi agli interventi conservativi, infatti, priva i Comuni delle relative funzioni amministrative, la cui titolarità è invece garantita ai Comuni dai principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118, primo e secondo comma, Cost. In base a tali principi costituzionali, infatti, non è costituzionalmente consentito sottrarre ad un ente territoriale lo svolgimento di funzioni amministrative che il medesimo sia pienamente adeguato a svolgere: ciò che invece accade chiaramente nel caso di specie. Non c'è infatti alcuna plausibile ragione per ritenere il Comune inadeguato allo svolgimento delle funzioni amministrative connesse alla regolare formazione dei titoli abilitativi agli interventi edilizi in questione.



L'art. 118, secondo comma, Cost., è violato peraltro anche da un secondo punto di vista. Come è noto, infatti, questa disposizione costituzionale riconosce ai Comuni la spettanza di «funzioni proprie», oltre che di funzioni «conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Senza volere in questa sede impegnarsi in una esaustiva e generale definizione della categoria delle «funzioni proprie», non pare possibile dubitare che un vero e proprio «caso paradigmatico» delle medesime sia rappresentato proprio dalle funzioni concernenti il rilascio dei titoli abilitativi edilizi qui in discussione. Ciò, a tacer d'altro, è dimostrato proprio dalla giurisprudenza di questa Corte.

Già sotto la vigenza del «vecchio» Titolo V, infatti, tale giurisprudenza ha riconosciuto spettare indefettibilmente ai Comuni le funzioni amministrative afferenti a tale sfera. Rileva qui, ad esempio, la sent. n. 83 del 1997, secondo la quale «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio» rappresenta un vero e proprio contenuto essenziale dell'autonomia locale che la Costituzione garantiva già allora anche «nei confronti dello Stato», e che oggi può dunque, senza difficoltà, essere ascritto alle «funzioni proprie» di cui al citato art. 118, secondo comma, Cost.

L'art. 118 Cost. risulta dunque violato per due distinte ma concorrenti ragioni. In primo luogo, perché la legge statale sottrae ai Comuni funzioni che, in virtù dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, dovrebbero senz'altro spettare a questi ultimi; in secondo luogo, perché, nel caso di specie, le funzioni oggetto di tale «sottrazione» appartengono a quel nucleo di intangibile pertinenza dell'autogoverno della comunità locale individuato dalla giurisprudenza di questa Corte, e pertanto afferente alla categoria delle «funzioni proprie» dei Comuni.

IV.3. — La seconda possibile interpretazione della disposizione.

Come si accennava più sopra, tuttavia, è possibile fornire della disposizione qui contestata una seconda interpretazione. In base a tale seconda lettura, il nuovo art. 3-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 non determinerebbe un'autonoma ed automatica concessione *ex lege* di titoli abilitativi agli interventi conservativi. Viceversa, si limiterebbe a renderli semplicemente possibili, in base al loro proprio regime giuridico, fino alla adozione del Piano contemplato dalla stessa disposizione in esame. Da tale regime, però, sarebbero esclusi, in generale gli interventi non conservativi e quelli di «demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario». Tali interventi non sarebbero in alcun modo possibili, in applicazione della norma in questione. Il portato normativo della disciplina in esame, in questa seconda lettura, sarebbe dunque non già quello di consentire *ex lege* un determinato tipo di interventi (quelli conservativi), bensì quello di vietare, sempre *ex lege*, un'altra categoria di interventi (non conservativi, di demolizione e successiva ricostruzione).

Evidentemente, ove si accogliesse tale interpretazione, i sopra richiamati profili di incostituzionalità verrebbero meno. La norma in esame, tuttavia, continuerebbe a presentare elementi di illegittimità costituzionale, contrastando anche in questo caso con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost. Risulterebbe violato, per di più, anche l'art. 3, primo comma, Cost., per le ragioni che di seguito si espongono.

IV.3.1. — Come accennato, la norma qui presa in considerazione ha l'effetto di escludere *ex lege*, in via automatica e per tutto il territorio nazionale, gli indicati interventi edilizi sopra indicati. Ciò determina, innanzi tutto, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Tale disciplina, sebbene afferente alla disciplina dei titoli abilitativi, ha carattere evidentemente dettagliato, poiché opera in modo automatico e senza consentire alcun possibile «spazio di manovra» alla potestà legislativa della Regione. Da qui la violazione della competenza che l'art. 117, terzo comma, Cost., riconosce a quest'ultima in tema di «governo del territorio».

IV.3.2. — Ad essere violato dalla disposizione in esame, ove interpretata nel modo accennato, sarebbe inoltre anche l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., per ragioni analoghe a quelle illustrate nel precedente par. IV.2.2., sulle quali non è dunque necessario spendere molte parole. Nel vietare *ex lege* determinati interventi edilizi, infatti, essa «esproprierebbe», in modo costituzionalmente illegittimo, i Comuni delle relative funzioni amministrative, in violazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, della necessaria attribuzione di «funzioni proprie» ai Comuni, nonché del «nucleo intangibile» che, come si è visto più sopra, in tema di autodeterminazione «in ordine all'assetto ed alla utilizzazione del proprio territorio» questa Corte ha riconosciuto a tali enti già nella citata sent. n. 83 del 1997.

IV.3.3. — Infine, a risultare violato dalla seconda delle due possibili interpretazioni della disposizione impugnata sarebbe anche l'art. 3, primo comma, Cost., ed il principio di eguaglianza-ragionevolezza in esso incorporato. La norma *de qua*, infatti, è in grado di determinare un trattamento uniforme di diverse e variegate realtà regionali e locali, in sprezzo alla necessità costituzionale di adeguare il trattamento normativo delle attività urbanistiche alle diverse condizioni dei vari territori: esigenza, questa, che proprio l'articolazione delle competenze normative e amministrative in materia tra molteplici livelli di governo è volta a salvaguardare.

V. — Illegittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, per violazione dell'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, Cost., in quanto, prevedendo che gli accordi conclusi tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997 per l'adozione



di uno schema di regolamento edilizio-tipo costituiscono «livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», nonché che «il regolamento edilizio-tipo», indicante «i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico», sia «adottato dai Comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni»: a) attribuisce la qualifica di «livello essenziale delle prestazioni» ad un intervento normativo che non può in alcun modo essere ricompreso in tale categoria; b) autorizza l'intervento tramite fonte regolamentare in un ambito di competenza concorrente tra Stato e Regioni quale è quello del «governo del territorio».

V.1. — L'art. 17-bis del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, introduce il comma 1-sexies nell'art. 4 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, a norma del quale «il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo». Tali accordi, prosegue la disposizione, «costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni». Tali previsioni normative devono ritenersi incostituzionali, a causa della violazione dell'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, Cost., per le seguenti ragioni.

V.2. — Innanzi tutto, risulta del tutto evidente la estraneità della disciplina *de qua* rispetto alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza». Come è stato più volte evidenziato dalla giurisprudenza di questa Corte, infatti, il titolo di competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., del quale qui si tratta, «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (così la sent. n. 232 del 2011, par. 5.2 del Considerato in diritto). Come è stato evidenziato anche dalla dottrina, dunque, «il titolo di legittimazione dell'intervento statale può essere invocato soltanto per prestazioni (...), aventi come contenuto un dare o un facere, delle quali sia anche individuato un "livello minimo"» (così S. Pajno, Le «zone a burocrazia zero» tra principio di sussidiarietà, motivazione della legge e livelli essenziali delle prestazioni. Traendo spunto dalla sent. n. 232 del 2011, in www.federalismi.it, n. 23/2011, pag. 19).

Non è necessario spendere molte parole per evidenziare come il caso *de quo* non rientri in alcun modo nella fattispecie appena descritta. Risulta lampante, infatti, che la norma che qui si contesta non individua affatto una «prestazione», avente quale oggetto un «dare» o un «facere», della quale si individuano un livello e delle caratteristiche «qualitative» minime di cui debba beneficiare il cittadino. L'art. 17-bis in questione, infatti, disciplina «semplicemente» le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo.

Si noti, peraltro, che neppure si potrebbe ritenere tale norma ascrivibile alla materia dei «livelli essenziali delle prestazioni» sulla base delle decisioni di questa Corte che, come è noto, hanno imputato a tale titolo di legittimazione dell'intervento statale le norme concernenti il procedimento amministrativo, come quelle che prevedono e disciplinano l'istituto della SCIA (sentenze nn. 164 e 203 del 2012, nonché n. 121 del 2014), poiché in tali circostanze il legislatore statale ha, nell'esercizio della propria competenza, fissato le modalità dello svolgimento di «prestazioni amministrative» di cui devono beneficiare i singoli cittadini che entrano in contatto con la pubblica amministrazione. Viceversa, nel caso in esame, la norma impugnata non riguarda l'attività amministrativa, regolando invece un procedimento normativo, e non disciplina affatto «prestazioni amministrative» esigibili dai singoli individui. Già da questi primi rilievi risulta evidente che la materia dei «livelli essenziali delle prestazioni», ancorché asseritamente riferibile alla «tutela della concorrenza», viene evocata del tutto a sproposito dalla disposizione impugnata, la quale dunque viola, innanzi tutto, l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

V.3. — Alla luce di quanto sopra esposto è invece agevole concludere che si verte pacificamente nella materia del «governo del territorio» di competenza legislativa concorrente, ossia in una materia in relazione alla quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, i principi fondamentali statali devono essere stabiliti con legge e non ricorrendo alla fonte regolamentare. Da tale considerazione emerge dunque, con evidenza, anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che impone, appunto, la forma legislativa all'esercizio della funzione normativa statale con la quale si intenda porre principi fondamentali.

Ad essere violato, infine, è anche l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale limita l'esercizio della funzione regolamentare statale alle materie di cui al secondo comma del medesimo articolo, attribuendola, negli altri campi materiali, alla Regione.



V.4. — La Regione ricorrente non intende negare che i contenuti di un «Regolamento edilizio-tipo» possano essere imposti dallo Stato su tutto il territorio nazionale nell'esercizio della propria competenza in materia di «principi fondamentali del governo del territorio». Né che a tale obiettivo non si possa giungere tramite il procedimento «partecipato» predisposto dalla normativa in esame, la quale anzi, da questo punto di vista, non può che risultare apprezzabile. Da quanto rilevato più sopra discende però, per tabulas, che gli accordi o le intese sul regolamento edilizio-tipo, che dovrebbero costituire principi fondamentali in materia di «governo del territorio», per poter dispiegare il proprio pieno valore normativo su tutto il territorio nazionale, vincolando in modo costituzionalmente legittimo sia i legislatori regionali che la potestà regolamentare locale, dovrebbero essere recepiti con legge.

In sintesi, l'art. 17-*bis* del d.l. n. 133 del 2004, come convertito in legge, nella parte in cui autorizza l'intervento tramite fonte regolamentare in un ambito di competenza concorrente tra Stato e Regioni anziché rinviare ad una successiva legge statale da attuarsi successivamente con fonte regionale, è incostituzionale per violazione dell'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, Cost.

VI. — Illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 2, lettere *a)* e *c-bis)*, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, per violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, disponendo una modifica dell'articolo 52-*quinquies*, del d.P.R. n. 327 del 2001, tale per cui risulta necessario procedere all'acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle «infrastrutture lineari energetiche» di cui al comma 2 del citato art. 52-*quinquies*, e non anche per «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», per le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e per le relative «opere connesse», come aggiunti al suddetto comma 2 dalla censurata lett. *a)*, lede le competenze legislative della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, nonché il principio di eguaglianza, a causa del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili.

VI.1. — L'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, al comma 2, introduce una serie di modifiche all'art. 52-*quinquies*, del d.P.R. n. 327 del 2001. In particolare, la lettera *a)* del citato comma 2 modifica il primo periodo del comma 2 dell'art. 52-*quinquies*, aggiungendo, dopo le parole «appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164,», le parole «per i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse,», nonché, in fine allo stesso primo periodo, le parole «e dei piani di gestione e tutela del territorio comunque denominati».

L'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, dunque, prevede oggi che «per le infrastrutture lineari energetiche, individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, per i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse e per gli oleodotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto, l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio delle stesse, rilasciata dalla stessa amministrazione, comprende la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, la valutazione di impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente, ovvero la valutazione di incidenza naturalistico-ambientale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi e la variazione degli strumenti urbanistici e dei piani di gestione e tutela del territorio comunque denominati».

La lettera *c-bis)* della medesima disposizione del d.l. n. 133 del 2014, invece, modifica il comma 5 dell'art. 52-*quinquies*, aggiungendovi, in fine, le seguenti parole: «, previa acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito».

Nella versione attuale la disposizione in questione dispone dunque che «per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 è adottato d'intesa con le Regioni interessate, previa acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito».

Alla luce di quanto illustrato, risulta dunque evidente che, mentre il comma 2 dell'art. 52-*quinquies* è stato aggiornato, includendo tra le infrastrutture energetiche soggette all'autorizzazione disciplinata dalla medesima disposizione «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», il comma 5 del medesimo art. 52-*quinquies* continua a prevedere l'intesa con le Regioni interessate solo ed esclusivamente per l'autorizzazione relativa alle «infrastrutture energetiche lineari». Di conseguenza, in ordine «[a]i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», aggiunti dalla contestata lett. *a)*, non si prevede la necessaria acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata.

Tale assetto normativo è incostituzionale, a causa della violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., per le seguenti ragioni.



VI.2. — Risulta evidente che le materie sulle quali interviene la disciplina che in questa sede si contesta sono quelle della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e del «governo del territorio», affidate dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla competenza legislativa concorrente regionale nei limiti dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato.

Come è noto, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, già evocata più sopra in particolare ai parr. I.3 e I.4, perché in tali ambiti materiali la legge dello Stato possa avocare al centro una funzione amministrativa e al contempo regolarne l'esercizio, rispettando altresì i principi di sussidiarietà ed adeguatezza, è necessario che tale legge preveda che detta funzione venga esercitata dall'amministrazione statale sulla base di un accordo con la singola Regione interessata (sent. n. 303 del 2003, parr. 2.2 e par. 4.1 del Considerato in diritto). Tale arrê è stato successivamente ribadito dalla sent. n. 6 del 2004, secondo la quale «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003)». (par. 7 del Considerato in diritto; nello stesso senso, successivamente, si vedano le già richiamate sentenze nn. 383 del 2005, 121 e 278 del 2010, 33 e 165 del 2011, nonché 39, 62 e 239 del 2013).

VI.3. — Ebbene, non vi è chi non veda come la disciplina impugnata, in relazione ai «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero», nonché alle «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti» e alle «relative opere connesse», non rispetti il requisito richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini di una legittima avocazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, di funzioni legislative e amministrative ricadenti in materie di competenza concorrente, giacché non prevede la necessità di acquisire l'intesa con le Regioni interessate. Da qui il sicuro contrasto del combinato disposto delle lettere *a)* e *c-bis)* dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, con l'art. 117, terzo comma, Cost. (dal momento che si verte in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio»), e con l'art. 118, primo comma, Cost., così come interpretati dalla questa Corte nelle decisioni più sopra menzionate.

VI.4. — Al profilo di illegittimità costituzionale appena esposto se ne affianca un altro, derivante dal contrasto dell'art. 37, comma 2, lettere *a)* e *c-bis)*, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, con l'art. 3, primo comma, Cost., per violazione del principio di eguaglianza. Ciò in quanto l'assetto normativo sopra descritto e derivante dall'entrata in vigore di tali disposizioni finisce col prevedere un trattamento sensibilmente e gravemente diverso per fattispecie del tutto sovrapponibili.

In relazione alle infrastrutture lineari energetiche, infatti, la legge statale prevede correttamente la necessaria acquisizione dell'intesa con la Regione interessata, mentre, come si è visto, ciò non accade per i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse. Da qui, anche da questo ulteriore punto di vista, l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede la necessaria acquisizione dell'intesa anche in tali circostanze.

VII. — Illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, attribuendo al Ministro dello sviluppo economico il compito di predisporre un «piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1», ossia le «attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale», senza prevedere la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna Regione territorialmente interessata, lede le competenze legislative regionali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

VII.1. — L'art. 38, dopo aver previsto al comma 1 che «al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili» e che «i relativi titoli abilitativi comprendono pertanto la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi», al successivo comma 1-*bis* attribuisce al Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto e sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la predisposizione «di un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1», senza prevedere alcun modulo collaborativo che coinvolga le Regioni interessate nell'ambito di tale attività di pianificazione.



Tale testo è stato sostituito, successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione, ma prima della introduzione del presente giudizio, ad opera dell'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), entrato in vigore il 1° gennaio 2015. L'odierna ricorrente, dunque, si riserva le opportune valutazioni al fine di eventualmente presentare le proprie doglianze anche nei confronti del nuovo testo dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, secondo le modalità e nei tempi previsti dall'ordinamento vigente. Nella presente sede, tuttavia, ritiene comunque necessario denunciare i profili di illegittimità costituzionale che minano la validità del testo esitato dalla legge di conversione del d.l. n. 133 del 2014, dal momento che — sia pure per poco più di un mese e mezzo — tale testo normativo è rimasto in vigore nell'ordinamento e, per le note ragioni inerenti la successione delle leggi nel tempo, esso ha regolato e continua a regolare i rapporti sorti durante il periodo della sua vigenza in termini che, come subito si vedrà, risultano lesivi delle competenze legislative e amministrative regionali.

L'incostituzionalità dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, nel testo esitato dalla legge di conversione, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., è di solare evidenza ove si considerino le ragioni che di seguito si espongono.

VII.2. — Le materie nell'ambito delle quali interviene la disposizione impugnata sono, evidentemente, quelle della «produzione, [del] trasporto e [della] distribuzione nazionale dell'energia», nonché del «governo del territorio», affidate, come è noto, alla competenza legislativa concorrente regionale entro i limiti dei principi fondamentali della legge dello Stato in base all'art. 117, terzo comma, Cost.

La già più volte citata sent. n. 303 del 2003 — seguita dalla sent. n. 6 del 2004, anch'essa più volte evocata nel presente atto — ha chiarito, al di là di ogni possibile dubbio, quali sono le condizioni che la legge statale che intervenga ad avocare al centro funzioni amministrative in materie di competenza concorrente, provvedendo anche a regolarne l'esercizio, deve rigorosamente rispettare per poter superare il vaglio di legittimità costituzionale: pena la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

In particolare, per quel che qui più specificamente interessa, la sent. n. 303 del 2003 ha individuato come condizione assolutamente imprescindibile perché le norme legislative statali di questo tipo possano aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale quella della necessità della previsione dell'intesa con la singola Regione interessata dal singolo intervento. La successiva sent. n. 6 del 2004 — confermata dalla giurisprudenza successiva, del tutto uniforme al riguardo — ha ulteriormente precisato che «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)» (par. 7 del Considerato in diritto). Nella disposizione contestata in questa sede, invece, la predisposizione del Piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, è attribuita al Ministro dello sviluppo economico, senza che sia prevista alcuna forma di partecipazione regionale.

VII.3. — Da tutto ciò consegue, dunque, che l'art. 38, comma 1-*bis*, non rispetta la condizione richiesta da questa Corte nella sent. n. 303 del 2003 e nelle numerose pronunce che, nel corso del tempo, hanno confermato, approfondito e precisato questa linea giurisprudenziale, ai fini di una legittima avocazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, di funzioni legislative e amministrative ricadenti in materie di competenza legislativa concorrente (quali la «produzione, [il] trasporto e [la] distribuzione nazionale dell'energia» e il «governo del territorio» che vengono in rilievo nel caso di specie).

La disposizione citata, quindi, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, e con l'art. 118, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede l'acquisizione dell'intesa con ciascuna, delle Regioni specificamente interessate dalle «attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale».

VIII. — Illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto, prevedendo che — decorso inutilmente il termine nel medesimo indicato per la conclusione, da parte della Regione, dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale — quest'ultima trasmetta «la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico», predispone nella sostanza un meccanismo sostitutivo straordinario dello Stato nei confronti della Regione: *a)* che non rispetta le garanzie di collaborazione previste dalla citata disposizione costituzionale e dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003; *b)* che è destinato a concludersi senza un atto imputabile al Governo nel suo complesso, unico organo ad essere costituzionalmente legittimato a procedere alla sostituzione straordinaria.



VIII.1. — L'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, prevede quanto segue: «Per i procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le regioni alla data di entrata in vigore del presente decreto, relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la regione presso la quale è stato avviato il procedimento conclude lo stesso entro il 31 marzo 2015. Decorso inutilmente tale termine, la regione trasmette la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico. I conseguenti oneri di spesa istruttori rimangono a carico delle società proponenti e sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Tale normativa è incostituzionale, a causa della violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., per le ragioni di seguito precisate.

VIII.2. — L'incostituzionalità della disposizione impugnata risulta palese solo che si consideri come essa disciplini, nella sostanza, un'ipotesi «più o meno mascherata» di attivazione dei poteri sostitutivi straordinari statali, analoghi a quelli previsti dall'art. 120, secondo comma, Cost., senza però rispettare le condizioni di legittimità dell'esercizio di tali poteri imposte da tale norma costituzionale.

L'art. 120, secondo comma, Cost., infatti, per quel che è qui di più specifico interesse, impone due condizioni per il legittimo esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, pur ancorato alla sussistenza dei presupposti individuati dalla medesima disposizione.

A) Innanzi tutto, l'esercizio di tale potere deve essere imputabile al «Governo»: con ciò riferendosi esclusivamente all'organo nel suo complesso e non ai singoli organi di cui esso si compone.

B) L'art. 120, secondo comma, Cost., inoltre, quale condizione per l'esercizio in concreto del potere sostitutivo straordinario del Governo, prevede il «rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» secondo le procedure previste dalla legge.

Come è noto, ambedue le condizioni per il legittimo esercizio del potere sostitutivo straordinario sono state attuate e sviluppate coerentemente dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, il cui comma 1 prevede che «nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari»; che «decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario»; infine, che «alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento». Come si vede, la corretta attuazione della disposizione costituzionale concernente i poteri sostitutivi straordinari alloca la decisione fondamentale circa l'intervento sostitutivo al Consiglio dei ministri, e predispone un modulo collaborativo — che evidentemente potrebbe avere in astratto anche caratteristiche differenti da quello appena richiamato, ma dovrebbe comunque mantenerne intatti i principi ispiratori in grado di coinvolgere adeguatamente la Regione interessata dall'attivazione del potere sostitutivo del Governo.

VIII.3. — Alla luce delle predette considerazioni, è necessario concludere per l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, in quanto tale norma si pone in evidente contrasto con il secondo comma dell'art. 120 Cost., prevedendo un meccanismo sostitutivo che è destinato a concludersi senza un atto del Governo nel suo complesso e che non rispetta in alcun modo le garanzie di collaborazione richieste dalla richiamata disposizione costituzionale.

IX. — Illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, nella parte in cui prevede che per il rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui al precedente comma 5 sia necessario acquisire l'intesa della Regione interessata solo ove dette attività siano destinate a svolgersi nella terraferma e non anche nel mare continentale, per violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto lede le competenze legislative della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con la sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, nonché il principio di eguaglianza, in ragione del diverso trattamento riservato a fattispecie del tutto sovrapponibili.

IX.1. — L'art. 38, comma 5, prevede che «le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la



fase di coltivazione della durata di trenta anni, prorogabile per una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile, e quella di ripristino finale». Tale titolo concessorio unico, a norma del successivo comma 6, lett. *b*), è accordato «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata, per le attività da svolgere in terraferma, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse».

In base a tale disciplina, dunque, nessun coinvolgimento delle Regioni specificamente interessate è previsto laddove le predette attività debbano essere svolte nel mare continentale. Si tratta di una previsione costituzionalmente illegittima, a causa della violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., per le seguenti ragioni.

IX.2. — Risulta evidente che l'art. 38, comma 6, lett. *b*), del d.l. n. 133 del 2014, pone norme ricadenti nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e del «governo del territorio», affidate dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla competenza legislativa concorrente regionale entro il limite dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. Secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalle sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, più volte richiamate nel presente atto, in tali ambiti materiali la legge statale può avocare al centro una funzione amministrativa e dettarne la relativa disciplina — prescindendo dunque dal riparto «principi-dettaglio» — solo ove, per quel che qui è di più prossimo interesse, predisponga per l'esercizio di detta funzione da parte dell'amministrazione statale «una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (così la sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 e par. 4.1 del Considerato in diritto). Ciò in quanto, secondo la pronuncia appena citata, al meccanismo di flessibilizzazione delle competenze legislative di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., ossia al principio di sussidiarietà, va ascritto un valore eminentemente procedimentale.

La norma impugnata, dunque, con riguardo alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi da svolgersi nel mare continentale, è in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, che con l'art. 118, primo comma, Cost., in quanto non rispetta la condizione richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini di una legittima avocazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, di funzioni legislative e amministrative ricadenti in materie di competenza concorrente (quali la «produzione, [il] trasporto e [la] distribuzione nazionale dell'energia» e il «governo del territorio» che vengono in rilievo nel caso di specie), ovvero la previsione della necessità di acquisire l'intesa con la singola Regione interessata.

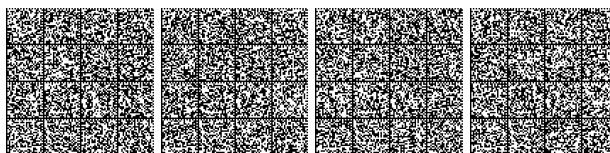
IX.3. — L'art. 38, comma 6, lett. *b*), del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevede la necessaria acquisizione dell'intesa per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi da svolgersi nel mare continentale, viola anche il principio di uguaglianza sancito all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto prevede un trattamento diverso per fattispecie del tutto sovrapponibili.

Come messo in evidenza più sopra, infatti, la necessità dell'intesa della singola Regione o Provincia autonoma interessata è prevista dalla norma che qui si censura ove le suddette attività debbano svolgersi in terraferma.

Le due ipotesi — attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel mare continentale, da un lato, ed in terraferma dall'altro — sono, per quel che qui interessa, prive di qualunque rilevante elemento di differenziazione, con conseguente violazione del divieto costituzionale di stabilire trattamenti irragionevolmente diversi di situazioni in tutto e per tutto assimilabili.

X. — Illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, nella parte in cui prevede che, al fine di «tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate nel mare continentale», il Ministero dello sviluppo economico possa autorizzare «per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti», previa acquisizione di un mero parere della Regione interessata anziché dell'intesa con la medesima, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto lede le competenze legislative della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e in materia di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con la sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

X.1. — L'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge, introduce i commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 8 del d.l. n. 112 del 2008. In particolare, il comma 1-*bis*, «al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi in mare localizzate nel mare continentale e in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi, per assicurare il relativo gettito fiscale allo Stato e al fine di valorizzare e provare in campo l'utilizzo delle migliori tecnologie nello svolgimento dell'attività mineraria», prevede che «il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti».



L'autorizzazione di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti di idrocarburi in mare, dunque, è rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa acquisizione di un mero parere delle Regioni interessate. Tale disciplina è incostituzionale, a causa della violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., per i motivi di seguito precisati.

X.2. — La disposizione che qui si contesta, evidentemente, interviene nelle materie della «produzione, [del] trasporto e [della] distribuzione nazionale dell'energia», e del «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente in base all'art. 117, terzo comma, Cost.

Come già più volte sottolineato nell'ambito del presente atto, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, in tali ambiti materiali la legge statale può avocare al centro una funzione amministrativa e dettarne la relativa disciplina — prescindendo dunque dal riparto «principi-dettaglio» — solo ove, per quel che qui è di più prossimo interesse, predisponga per l'esercizio di detta funzione da parte dell'amministrazione statale «una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (*cf.*, ancora, sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 e par. 4.1 del Considerato in diritto).

L'art. 38, comma 10, pertanto, si pone in contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., sia con l'art. 118, primo comma, Cost., in quanto non rispetta la condizione richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini di una legittima avocazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, di funzioni legislative e amministrative ricadenti in materie di competenza concorrente, prevedendo la mera acquisizione di un parere da parte della Regione interessata, anziché di una intesa con la medesima.

P. Q. M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 4, 10-bis e 11; 17, comma 1, lett. b); 17-bis; 37, comma 2, lettere a) e c-bis); 38, commi 1-bis, 4, 6, lett. b), e 10, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), come risultanti dalla conversione in legge, con modificazioni, tramite la legge n. 164 del 2014, nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Bari-Roma, 9 gennaio 2015

Avv. Vittorio TRIGGIANI - Avv. ALFONSO PAPA MALATESTA

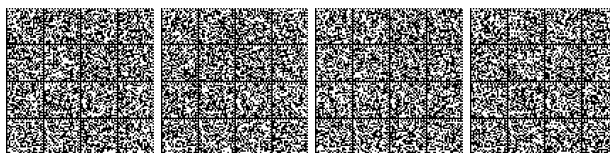
15C00021

N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015
(della Regione Lombardia)*

Leggi ed atti equiparati - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. «sblocca Italia») - Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali per la decretazione d'urgenza - Richiesta di previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea del decreto-legge ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38.
- Costituzione, art. 77, comma secondo.



Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che l'attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili - Previsione, altresì, che i titoli abilitativi comprendono la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione dei beni in essa compresi - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di tutela della salute, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi e governo del territorio - Lesione del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di intesa con le Regioni - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

– Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, comma 1.

– Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo e terzo, e 118; Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, predispose un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata esclusione delle Regioni dalla programmazione delle reti infrastrutturali energetiche di interesse nazionale e della relativa articolazione - Mancata previsione dell'intesa "forte" con le Regioni interessate - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di tutela della salute, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi e governo del territorio - Lesione del principio di leale collaborazione.

– Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, comma 1-bis.

– Costituzione, artt. 117, commi primo, secondo e terzo, e 118.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Previsione che la Regione conclude entro il 31 marzo 2015 i procedimenti di VIA (Valutazione di impatto ambientale) relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, in corso presso di essa alla data di entrata in vigore del decreto, e che, decorso inutilmente tale termine, trasmette la documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico - Previsione che gli oneri di spesa istruttori conseguenti ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale siano versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di governo del territorio, di edilizia, di salute pubblica, di gestione dei servizi pubblici locali - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e ragionevolezza - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

– Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, comma 4.

– Costituzione, artt. 117, commi secondo e terzo, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 3.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Prevista sostituzione del Governo alla Regione competente nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, scaduto il termine per concludere i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, convertito in legge n. 164/2014 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione del Governo alle Regioni.

– Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, comma 4.

– Costituzione, art. 120.



Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Disciplina della predisposizione di un piano di aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1 - Adozione di disciplinare tipo - Previsione di mero parere delle Regioni riguardo alle attività sopra menzionate - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché in materia di governo del territorio, di edilizia, di salute pubblica, di gestione dei servizi pubblici locali - Violazione del principio di leale collaborazione per il mancato ricorso all'intesa «forte» con le Regioni.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 nel suo complesso e, in particolare, commi 4, 7 e 10.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con l'art. 118.

Ricorso della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), con sede in Milano (20124), piazza Città di Lombardia, n. 1, in persona del Presidente *pro tempore*, Roberto Maroni, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione di Giunta regionale n. X/2653, seduta del 14/11/2014 (doc. 1), dal Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (c.f. GZZGNN66E16F158V; pec: giovanniguzzetta@ordineavvocatiroma.org; fax. 06/6789560), presso il cui studio in Roma, via Federico Cesi, 72, ha eletto domicilio e dall'Avv. Viviana Fidani (c.f. FDNVNN56L44D122W; pec: vivianafidani@milano.pecavvocati.it), ricorrente;

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

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modifiche, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, recante “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (Sblocca Italia)”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dell'11 novembre 2014, n. 262, limitatamente all'art. 38, di tale atto normativo.

FATTO

1. Con legge di conversione 11.11.2014, n. 164 del decreto-legge 12.9.2014, n. 133, il Governo ha varato “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, ritenuta, per quanto qui interessa, “la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia ambientale per la mitigazione del rischio idrogeologico, la salvaguardia degli ecosistemi, l'adeguamento delle infrastrutture idriche (...), nonché di introdurre misure per garantire l'approvvigionamento energetico e favorire la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali”.

2. In particolare, l'articolo 38, dell'atto normativo in esame, ha introdotto “Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali”.

3. Il comma 1 e il comma 1-*bis* della norma in commento, affidano ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la predisposizione di un piano delle aree in cui siano consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, attività dichiarate di interesse strategico e che, come sancito dal comma 1, sono di utilità pubblica, urgenti e indifferibili.

I titoli abilitativi che autorizzano le attività sopracitate comprendono, pertanto, la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi.

4. Il secondo comma dell'art. 38 stabilisce, altresì, che qualora le opere di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale comportino la variazione degli strumenti urbanistici, l'autorizzazione di queste ha effetto di variante urbanistica.

5. Il terzo comma della norma in esame, prevede che all'art. 38 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sia aggiunto al punto 7) dell'allegato II alla parte seconda le parole “sulla terraferma e” dopo le parole “coltivazione di idrocarburi”; alla lettera v) dell'allegato III alla parte seconda sono soppresse le parole “degli idrocarburi liquidi e gassosi e”; è altresì abrogata la lettera g) del punto 2 dell'allegato IV alla parte seconda e, infine, sono soppresse le parole “di petrolio, di gas naturale” nello stesso punto 2 del medesimo allegato.



6. Inoltre, il quarto comma dell'art. 38 della legge di conversione n. 164 del 2014, individua il termine dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in corso presso le Regioni alla data in vigore del decreto in esame, prevedendo che i suddetti procedimenti debbano essere conclusi dalla Regione presso cui sono stati avviati, entro il 31 marzo 2015. Il comma richiamato, inoltre, sancisce che decorso il termine del 31 marzo 2015, la Regione sia tenuta a trasmettere la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico.

A ciò si aggiunga, che il comma 4, dell'art. 38, prevede anche che i conseguenti oneri di spesa istruttori rimangano a carico delle società richiedenti la VIA e che siano versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati successivamente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

7. Il quinto comma dell'articolo 38, subordina le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi al rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in due fasi: una prima fase di ricerca della durata di sei anni, prorogabile fino a un massimo di ulteriori sei anni nel caso in cui sia necessario concludere le opere di ricerca, una seconda fase, solo eventuale, della durata di trenta anni, prorogabile per una o più volte per un periodo di dieci anni, che consiste nella coltivazione legata al rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico. La proroga è condizionata dall'adempimento degli obblighi derivanti dal decreto di concessione e solo qualora il giacimento risulti ancora coltivabile.

8. Il comma 6 dell'articolo 38, disciplina la modalità con cui è accordato il titolo concessorio unico a cui sono subordinate le attività di cui al comma 5. Il titolo concessorio è accordato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Regione o la provincia autonomia di Trento o di Bolzano interessata, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell'Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse, a soggetti con sede sociale in Italia o Stati membri dell'Unione europea e, a condizioni di reciprocità, a soggetti di altri Paesi che dispongono di capacità tecnica, economica ed organizzativa e che offrono garanzie adeguate alla realizzazione dei programmi.

Il procedimento unico di concessione, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale preliminare del programma dei lavori, formata entro sessanta giorni con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, viene svolto nel termine di centottanta giorni da un'apposita Conferenza di servizi. L'accordo del titolo concessorio unico è altresì subordinato alla presentazione di idonee fidejussioni bancarie o assicurative commisurate al valore delle opere di recupero ambientale previste.

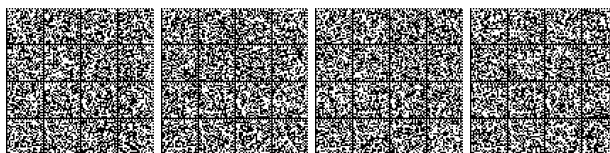
9. Il comma 6-bis, inoltre, disciplina la sottoposizione a valutazione di impatto ambientale dei progetti di opere e di interventi relativi alle attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi. La modalità di svolgimento della VIA avviene conformemente alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni.

Altresì, il comma 6-ter condiziona il rilascio di nuove autorizzazioni per la ricerca e la coltivazione di idrocarburi alla verifica di garanzie economiche della società richiedente affinché possa coprire i costi di un eventuale incidente durante le attività. I costi dell'ipotizzato incidente sono commisurati a quelli derivanti dalla più grave situazione possibile nei diversi scenari immaginati in fase di studio e analisi dei rischi.

10. Al comma 7, è sancito che entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame, con decreto del Ministero dello sviluppo economico venga emanato un disciplinare tipo con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 5.

11. Il comma 10 dell'art. 38 modifica l'art. 8 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, aggiungendo dopo il comma 1, che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate, può autorizzare un periodo non superiore a cinque anni finalizzato a progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti, subordinatamente all'espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che garantisca l'assenza di conseguenze negative tra cui la subsidenza dell'attività della costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici.

I progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti, sono soggetti a un'analisi tecnico-scientifica che dimostri l'assenza degli effetti negativi sopracitati, analisi che viene condotta sotto il controllo dei soli Ministeri dello sviluppo economico e di quello dell'ambiente e tutela del territorio.



Tuttavia, qualora si verificano fenomeni di subsidenza sulla costa determinati dall'attività, il programma di lavori è interrotto. Al contrario, se al termine del periodo di validità dell'autorizzazione venga accertato che all'attività non sono conseguiti effetti di subsidenza dell'attività della costa, nonché sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, il periodo di sperimentazione può essere prorogato, con le stesse procedure di controllo, per cinque anni.

12. Il comma 11-*bis* aggiunge il comma 5-*bis* al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117, e successive modificazioni, che disciplina la necessità che l'operatore tenga un registro delle quantità esatte di rifiuti di estrazione solidi e liquidi, in mancanza del quale sarà revocata l'autorizzazione all'attività estrattiva.

13. I commi 11-*ter* e seguenti disciplinano, infine, la questione relativa allo shale gas e allo shale oil, prevedendo che nelle attività di ricerca o coltivazione di idrocarburi rilasciate dallo Stato, sia vietata la ricerca e l'estrazione di queste componenti e il rilascio dei relativi titoli minerari. È, altresì, vietata qualunque tecnica di iniezione in pressione finalizzata a produrre o favorire il ricavo di shale gas e shale oil.

14. Le norme introdotte dall'articolo 38, del d.l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164 del 2014, sono avvinte da numerosi profili di illegittimità, e meritano di essere dichiarate incostituzionali da codesta ecc.ma Corte alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

I. Incostituzionalità del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modifiche, dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, e dell'articolo 38 di tale atto normativo, per violazione dell'articolo 77, comma 2, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 117, secondo e terzo comma.

1. L'articolo 38 della legge di conversione n. 164 del 2014 del d.l. n. 133 del 2014, deve essere dichiarato incostituzionale per insussistenza dei presupposti di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, che ammette la decretazione d'urgenza all'esclusivo fine di fronteggiare casi straordinari di necessità ed urgenza.

Infatti, come ha chiarito codesta ecc.ma Corte con la pronuncia n. 220 del 2013, l'adozione di un decreto-legge trova la propria legittimazione esclusivamente nella sussistenza di casi straordinari che necessitino di essere disciplinati immediatamente, in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità.

Peraltro, per lo stesso motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere "misure di immediata applicazione" (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400). La Consulta ha riconosciuto come la norma in esame, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprima ed espliciti ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di un nuovo sistema di valorizzazione delle risorse energetiche nazionali (*cf.* sentenza n. 22 del 2012). Per quanto riguarda il caso qui in esame, deve osservarsi che, sebbene il preambolo del d.l. n. 133/2014, convertito con legge n. 164/2014, riconosca "la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia ambientale per (...) introdurre misure per garantire l'approvvigionamento energetico e favorire la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali", in realtà, il problema della gestione e valorizzazione delle risorse energetiche nazionali è tutt'altro che eccezionale e accidentale.

Infatti, la necessità di interventi strutturali sul sistema della gestione delle risorse energetiche sul territorio italiano non è affatto una circostanza accidentale e sopravvenuta, né può essere ricollegata ad un "caso straordinario", passibile, in quanto tale, di essere disciplinato in via d'urgenza. Di conseguenza, affidare la risoluzione di una problematica radicata e strutturale alla decretazione d'urgenza, si mostra elusivo dei principi di cui all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

2. La "risposta" operata con il decreto-legge in oggetto, peraltro, non si presenta nemmeno in termini di soluzione "emergenziale" in attesa di una ipotetica revisione complessiva della disciplina, ma si propone — in modo incompatibile con i presupposti costituzionali richiesti e con la conseguente natura circostanziata delle soluzioni normative divise — di "valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale" qualificando, altresì, le attività come attività che "rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili".

A ciò si aggiunga che con il decreto-legge n. 133/2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014, viene disciplinato, oltre alla modalità di concessione dei titoli abilitativi a svolgere le sopraccitate attività, anche il periodo in cui può essere espletato il programma generale di lavori prevedendo tempi della durata minima di sei anni, tutt'altro che idonei a dare una risposta a casi straordinari di necessità e urgenza.



In questa prospettiva non si può non cogliere una finalità di riassetto ordinamentale, del tutto estranea alla natura del vettore normativo utilizzato, con conseguente illegittima compressione delle competenze legislative e amministrative che spettano alle Regioni in relazione a tali interventi di carattere “ordinamentale”.

Con riserva di ulteriore approfondimento in seguito, non si può negare, infatti, che l'intervento intersechi, anche sulla base di quanto chiarito da codesta eccellentissima Corte, profili di competenza materiale quali la tutela della salute, il governo del territorio (e in particolare per quanto riguarda la predisposizione di un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale) e la produzione dell'energia (attesa la finalità del decreto, rivolto “a conseguire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza” — energetica — ed a disciplinare le “misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali”).

Quella che vorrebbe introdursi attraverso la decretazione d'urgenza, insomma, costituisce una vera e propria riforma organica e di sistema, volta a predisporre un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale; le modalità di attribuzione dei relativi titoli abilitativi; i tempi per lo svolgimento delle predette attività e, altresì, le condizioni per eventuali proroghe; e che, come tale, non può trovare la propria legittimazione in un decreto-legge.

Sotto ulteriore, ma concorrente profilo, le misure introdotte dal contestato articolo 38, del resto, non possono nemmeno considerarsi di immediata applicazione, anche in considerazione dei profili e delle competenze tecnico-amministrative ad esse connesse, le quali presuppongono tempi ed accertamenti istruttori amministrativi complessi.

Si chiede, dunque, che venga dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 38, del d.l. n. 133/2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014, sotto il profilo in esame.

3. In secondo luogo, il d.l. n. 133/2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014, come pure, specificamente, il relativo articolo 38, meritano di essere dichiarati incostituzionali per difetto di omogeneità e di coerenza delle misure introdotte dal Governo.

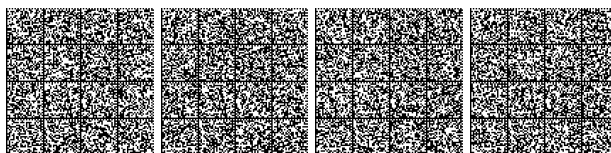
Quanto all'intero atto normativo, l'eterogeneità degli interventi adottati è ravvisabile sin dall'epigrafe del provvedimento (“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”). Essa è resa ancora più evidente dal relativo, ampio, preambolo, ove si attesta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere con misure volte tanto ad “accelerare e semplificare la realizzazione di opere infrastrutturali strategiche, indifferibili e urgenti, nonché per favorire il potenziamento delle reti autostradali e di telecomunicazioni e migliorare la funzionalità aeroportuale”, quanto a disciplinare la “materia ambientale per la mitigazione del rischio idrogeologico, la salvaguardia degli ecosistemi, l'adeguamento delle infrastrutture idriche e il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti, nonché di introdurre misure per garantire l'approvvigionamento energetico e favorire la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali”, quanto, infine, a realizzare la “semplificazione burocratica, il rilancio dei settori dell'edilizia e immobiliare, il sostegno alle produzioni nazionali attraverso misure di attrazione degli investimenti esteri e di promozione del Made in Italy, nonché per il rifinanziamento e la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente al fine di assicurare un'adeguata tutela del reddito dei lavoratori e sostenere la coesione sociale”.

Ad analoghe conclusioni si perviene, ovviamente, in base all'analisi delle disposizioni introdotte dal decreto-legge impugnato.

Come noto, codesta ecc.ma Corte collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico (*cf.* sentt. n. 171 del 2007, n. 121 del 2008).

Recentemente codesta Corte ha ulteriormente evidenziato, sul punto, che l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) — là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (Corte cost., sent. n. 22 del 2012).

Va infine ribadito che, come ripetutamente dichiarato da codesta ecc.ma Corte, il vizio che affligge il decreto-legge con riferimento ai suoi presupposti abilitativi non può considerarsi sanato per il fatto dell'intervenuta conversione (*cf.* *ex plurimis* sentt. 29/1995, 341/2003, 178/2004 e 171/2007).



4. Deve evidenziarsi, da ultimo, quanto all'ammissibilità della presente eccezione, che i vizi sopra denunciati ridondano, come anticipato, nella menomazione delle attribuzioni costituzionali della Regione Lombardia e nel *vulnus* della sua autonomia finanziaria, costituzionalmente tutelati dagli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

Infatti, l'art. 38 del decreto in questione, determina uno schiacciamento delle competenze della Regione sia sotto il profilo della gestione del territorio che della pianificazione territoriale ed urbanistica, prevedendo che sia il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare a predisporre un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, senza prevedere alcuna forma di intesa con la Regione interessata.

5. Né potrebbe in senso contrario sostenersi che, a fronte della finalità anche di tutela ambientale dell'intervento, la quale costituisce, secondo l'interpretazione di codesta Corte, un c.d. "materia trasversale", le attribuzioni regionali dovrebbero subire una indiscriminata compressione, sino alla totale pretermissione rispetto all'interesse ambientale.

Tale premessa infatti non potrebbe essere condivisa per distinte e concorrenti ragioni.

Innanzitutto, perché la finalità ambientale non è l'unica perseguita dall'intervento normativo statale. Il primo comma dell'art. 38, infatti, non menziona nemmeno, esplicitamente, la finalità ambientale, ma si sofferma sulla finalità di "valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese".

In secondo luogo, l'obiettivo di "valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese", mostra da parte del legislatore la volontà di perseguire le finalità ambientali privilegiando una delle modalità possibili e consentite, la quale però si realizza attraverso la valorizzazione delle risorse di energia, ed è pertanto, dal punto di vista delle "materie" interessate, ad essa intrinsecamente intrecciata.

Infine, com'è noto, codesta Corte, nel riconoscere la particolare rilevanza costituzionale della tutela dell'ambiente nelle politiche legislative, e la sua idoneità a giustificare alterazioni del riparto costituzionale, ha costantemente e contestualmente riconosciuto che tali alterazioni non debbano essere necessariamente assolute (*cf.* C. cost., 58/2013; 93/2013), ma che vadano accompagnate da adeguate giustificazioni in termini di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità, nonché da garanzie, innanzitutto procedimentali, di tipo collaborativo. Sotto il primo profilo, ad esempio, la Corte, pur quando ha riconosciuto la prevalenza della specifica disciplina statale in presenza di esigenze ambientali incompressibili, ha comunque ammesso la residua potestà delle Regioni di assicurare, ad esempio, livelli di tutela maggiori di quelli previsti dallo Stato (*cf.* ad es. sent. 58/2013).

Da quanto detto discende l'ammissibilità della presente questione di legittimità costituzionale. Codesta Corte, infatti, con giurisprudenza costante, ritiene che le Regioni possano impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell'art. 77 Cost., "ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali" (sentenza n. 6 del 2004; *cf.* anche sentt. nn. 128 del 2011, 326 del 2010, 116 del 2006, 280 del 2004). Alla luce delle considerazioni che precedono, si insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, per violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 117, commi secondo e terzo comma.

II. Incostituzionalità dell'art. 38, in particolare commi 1 e 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla direttiva 2001/42/CE (c.d. Direttiva VAS), in combinato disposto con l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

1. Come si è anticipato in fatto, l'articolo 38, del d.l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164 del 2014, contempla un vero e proprio piano integrato nazionale per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali mediante attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. La norma stabilisce, infatti, che le attività inserite nel D.P.C.M. di cui al comma 1-bis, sono qualificate come attività che rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili. L'espletamento delle predette attività è subordinata alla predisposizione di un piano delle aree in cui sono consentite le attività sopra richiamate, da parte del Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Insomma, quello individuato dalla norma impugnata costituisce un vero e proprio atto di pianificazione in materia di risorse energetiche, che pertanto, ha un significativo impatto sull'ambiente.

In quanto tale, allora, alla luce della Direttiva 2001/42/CE, trasposta nell'ordinamento italiano dal d.lgs. n. 152/2006, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione dell'atto di pianificazione in materia di risorse energetiche, e, per assicurare che i programmi siano coerenti alle condizioni per uno sviluppo sostenibile, detto



piano avrebbe dovuto essere assoggettato alla valutazione ambientale strategica, la quale deve precedere, ex art. 3, par. 2, lett. a), della citata Direttiva, “tutti i piani e i programmi che sono elaborati (...) per i settori (...) energetico” (negli stessi termini dispone l’art. 6, comma 2, lett. a), dell’attuativo d.lgs. n. 152/2006).

Infatti, la valutazione ambientale strategica si applica ai piani e programmi che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale, e tra questi vi rientra, esplicitamente, il settore energetico.

Ancora, l’articolo 4 della Direttiva, rubricato “Obblighi generali”, stabilisce che “la valutazione ambientale di cui all’articolo 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all’avvio della relativa procedura legislativa”. La peculiarità della VAS consiste, infatti, nella sua esecuzione durante la fase preparatoria del programma ed anteriormente alla sua approvazione in sede legislativa o amministrativa, al fine di consentire la contemporanea valutazione delle conseguenze delle azioni proposte sul piano ambientale, fin dall’origine del procedimento decisionale.

Ai sensi degli articoli da 5 a 12 della menzionata direttiva, poi, la procedura di VAS deve comprendere lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità (screening), l’elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l’espressione di un parere motivato, l’informazione sulla decisione e il monitoraggio.

Alla luce di quanto precede, l’art. 38, e in particolare il comma 1-bis, in combinato disposto con il comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014, si mostra incostituzionale, per violazione dell’art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai suddetti obblighi stabiliti dalla Direttiva VAS, in quanto adotta un vero e proprio programma nazionale in materia di risorse energetiche, senza aver dato luogo alla necessaria procedura di VAS, con ciò violando gli scopi perseguiti dal legislatore europeo.

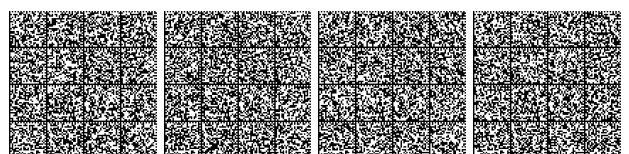
2. Né si dica che le suddette norme europee in materia di valutazione ambientale strategica non riguarderebbero *in parte qua* l’attività legislativa degli Stati membri.

In senso contrario depongono, in primo luogo, gli articoli 2 e 4 della Direttiva. Il primo stabilisce che per “piani e programmi” devono intendersi anche quelli “che sono previsti da disposizioni legislative” (art. 2, lett. a); il secondo, come accennato, prevede che la procedura di VAS debba essere avviata “anteriormente all’avvio della procedura legislativa” di adozione del piano o programma. Alle considerazioni di ordine testuale si aggiunga anche che, ad accedere a siffatta interpretazione, gli obblighi imposti a livello europeo sarebbero facilmente eludibili dallo Stato, che potrebbe occultare sotto il *nomen juris* dell’atto normativo un provvedimento che reca in sé i connotati essenziali di un atto di programmazione generale, il quale deve essere obbligatoriamente sottoposto alla prescritta valutazione ambientale strategica. È appena il caso di dire che una diversa interpretazione della Direttiva in contrasto con il suo significato letterale, richiederebbe a codesta Corte di investire mediante rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE la Corte di Giustizia dell’Unione europea, onde verificare se l’interpretazione del diritto europeo offerta dal giudice sovranazionale consenta di considerare la normativa qui impugnata con essa compatibile.

In secondo luogo, anche a voler ritenere che il legislatore statale sia sottratto, nell’esercizio della funzione legislativa, all’osservanza delle procedure in materia di VAS, nell’ipotesi in cui queste ultime possano essere esperite al momento dell’attuazione della legge, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima. L’articolo 38, del d.l. n. 133/2014, convertito con legge n. 164/2014, infatti, non contempla l’esperimento di siffatte procedure, nemmeno nel momento attuativo, e specificamente per l’adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico, che, sentito il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispose un piano delle aree per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla norma. È evidente, infatti, che la scelta delle aree dove consentire le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale costituisce un’operazione di rilevantissimo impatto ambientale.

Il Governo, dunque, avrebbe dovuto necessariamente prevedere che l’individuazione del piano delle aree in cui consentire le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale venisse assoggettata a VAS, anche alla luce della necessità di definire criteri univoci per la distribuzione territoriale delle aree a ciò predisposte, e per la valutazione degli impatti discendenti dalle scelte localizzative da assumere. La disciplina censurata, insomma, elude le finalità perseguite dalla citata Direttiva, quali quella di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e di contribuire all’integrazione delle considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione, dell’adozione e dell’approvazione dei piani e programmi, assicurando che i medesimi siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

3. Anche in questo caso, da ultimo, è bene evidenziare che le dedotte violazioni arrecano di riflesso un *vulnus* alle competenze attribuite alla Regione Lombardia. In particolare, come si è già ampiamente argomentato nel precedente motivo, la disciplina introdotta dal Governo incide sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di



pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, nonché in materia di tutela della salute, attratte alla competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni. Per onere di brevità, si rimanda dunque a tutte le considerazioni già esposte nel I motivo di ricorso, le quali confermano l'ammissibilità della presente eccezione, in quanto la normativa censurata determina, anche a fronte delle censure qui dedotte, una lesione delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione.

Stante quanto precede, la disciplina introdotta dall'art. 38, in particolare il comma 1 e 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014, deve essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione, in relazione agli obblighi in materia di VAS imposti dalla Direttiva 2001/42/CE, in combinato disposto con l'art. 117, commi 2 e 3, Cost., in quanto tale violazione ridonda in una violazione riflessa delle competenze regionali.

In via subordinata si chiede che sia effettuato un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per la seguente questione di interpretazione della direttiva 2001/42/CE (c.d. Direttiva VAS): “se gli artt. 1, 3, 4, 8 e 9 Dir. 2001/42/CE, anche in combinato disposto ostino all'applicazione di una norma, quale quella prevista dall'art. 38 comma 1-bis del d.l. convertito con modifiche, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, recante “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (Sblocca Italia)”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dell'11 novembre 2014, n. 262, la quale prevede che “il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predisporre un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1” senza prevedere che, all'atto della predisposizione di tale piano, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla menzionata direttiva.

III. Incostituzionalità dell'art. 38, in particolare commi 1, 1-bis, 4, 7 e 10, della legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, per violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, in combinato disposto con l'articolo 118 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

1. Come è noto, la disciplina delle risorse energetiche si colloca non soltanto nell'ambito della produzione, del trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, materia di legislazione concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione; ma interferisce anche, per la sua natura, con interessi e competenze ulteriori quali la tutela della salute, la ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi e, ancora, il governo del territorio, anche queste, materie di legislazione concorrente ex art. 117, comma 2 della Costituzione.

L'art. 118 della Costituzione, d'altronde, sancisce il principio di sussidiarietà attribuendo all'organo competente del livello istituzionale più vicino agli interessati le funzioni amministrative, stabilendo che si possano assegnare quest'ultime a livelli superiori solo in caso d'inadeguatezza di quelli inferiori. Inoltre ogni intervento in tale materia deve rispettare, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione.

2. Ciò posto, l'art. 38, del d.l. n. 133/2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164 del 2014, introduce misure in materia di valorizzazione delle risorse energetiche nazionali, che coinvolgono le competenze di diversi livelli di Governo. Vengono in rilievo, in primo luogo, le competenze regionali e locali in materia di governo del territorio, di pianificazione urbanistica ed edilizia, di produzione di energia, di gestione dei servizi pubblici locali, nonché di tutela della salute.

Tale intervento non rimane confinato alla determinazione di una disciplina di principio, poiché l'articolo 38, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164 non si limita a fissare una disciplina che possa essere considerata di “cornice” rispetto alle norme di dettaglio di competenza della Regione. Al contrario, l'art. 38 finisce per indicare così nel dettaglio le misure per la valorizzazione delle risorse energetiche, che la Regione viene estromessa dalla maggior parte dei momenti decisionali, sia quanto alla disciplina che ai relativi procedimenti amministrativi.

Ad un attento esame dell'articolo 38, del d.l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014, la disposizione si pone pertanto in diretta violazione dei principi costituzionali in materia di riparto delle competenze sanciti dall'articolo 117, commi secondo e terzo, in combinato con l'art. 118 della Costituzione.

Inoltre, la disciplina contestata, pur incidendo su competenze regionali, tra cui il governo del territorio, non è assistita dalla previsione di alcuna forma di collaborazione, soprattutto nella forma di intesa “forte” (in particolare: il comma 1-bis, in cui si disciplina la predisposizione di un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1; il comma 4, con riferimento all'ipotesi di sostituzione e il comma 7 che riguarda l'adozione del disciplinare tipo dell'art. 38, d.l. n. 133/2014). Il comma 10, art. 38, d.l. n. 133/2014, viceversa prevede il mero parere delle Regioni e non la forma dell'intesa richiesta secondo la giurisprudenza costante di codesta ecc.ma Corte per giustificare l'attribuzione in capo allo Stato di funzioni amministrative e legislative di dettaglio in materie di competenza concorrente.



Come dichiarato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 6/2004 (in conformità con la precedente giurisprudenza a partire dalla sent. 303/2003) affinché “una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque inidonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali”.

Come già rilevato si potrebbe sostenere che l’intervento riguardi la materia della tutela dell’ambiente e per ciò stesso si collochi al di fuori della competenza delle Regioni. In materia di tutela dell’ambiente però questa Corte ha riconosciuto che “non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale” (*ex multis*: sentenza n. 171/2012, n. 235/2011, n. 225/2009, n. 12/2009). Ne consegue che il legislatore statale è tenuto a garantire il principio di leale collaborazione, “che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni” ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (*ex plurimis*, sentenze n. 50/2005, n. 231/2005, 213/2006, n. 133/2006).

Nulla di tutto ciò è stato previsto nel caso di specie.

3. In particolare, come si è detto, il comma 1-*bis*, dell’art. 38, statuisce che con proprio decreto, il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, predisporre un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale.

Come si vede, per l’individuazione delle aree in cui sono consentite le suddette attività, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, né in forma individuale, né attraverso il sistema delle conferenze, sebbene si tratti di una scelta che incide, in misura rilevante, sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e di pianificazione, nonché su quelle in materia di produzione dell’energia e di tutela della salute. Codesta Corte ha affermato, con giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 165/2011) che affinché si possa avere l’attrazione in sussidiarietà di funzioni che, come in questo caso, sono relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, “è necessario garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un’intesa, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni”.

Pertanto, nell’ambito delle materie di legislazione concorrente, affinché la disciplina non contrasti con il principio di sussidiarietà, come delineato anche dalla sentenza n. 303/2003, è necessario il coinvolgimento nel procedimento delle Regioni; è, cioè, richiesta una forma di collaborazione che si realizza attraverso forme di intesa forte tra Stato e Regione. Nel caso in esame, al contrario, il comma 1-*bis*, dell’art. 38, esclude completamente la Regione interessata dall’opportunità di esprimersi in materia di determinazione delle aree in cui sono consentite le attività suddette, disattendendo la lettura procedimentale operata da questa Corte del principio di sussidiarietà, che subordina lo spostamento verso l’alto delle funzioni amministrative al coinvolgimento nel procedimento delle Regioni.

L’art. 38, non prevedendo, contrariamente a quanto sancito dall’art. 117, commi 2 e 3, in combinato con l’art. 118, della Costituzione, alcuna forma cooperativa, viola così il principio di leale collaborazione.

4. Inoltre, il comma 4 dell’art. 38, prevede lo spostamento “verso l’alto” dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le Regioni alla data di entrata in vigore del d.l. n. 133/2014, convertito con legge n. 164/2014, qualora questi non siano conclusi entro il 31 marzo 2015.

Quest’attrazione “verso l’alto” che si atteggia a vero e proprio intervento sostitutivo (al di fuori della cornice di cui all’art. 120 Cost. su cui si veda, *infra*, il punto *V*), non è preceduta da alcuna forma di intesa con la Regione interessata, non potendosi comunque giustificare tale omissione per il solo fatto che sia inutilmente trascorso il termine imposto alle Regioni. Sebbene sia individuato un termine entro il quale concludere i suddetti procedimenti, ciò non toglie che sarebbe comunque necessario un passaggio collaborativo per il conseguimento legittimo del risultato previsto.



Inoltre, sempre il comma 4, art. 38, della Costituzione prevede che gli oneri di spesa istruttori conseguenti ai procedimenti siano versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Tale disposizione, in quanto logicamente connessa con la immediatamente precedente disposizione incostituzionale, assegnando automaticamente allo Stato gli oneri di spesa istruttori si appalesa anch'essa conseguentemente affetta dal medesimo vizio di illegittimità.

5. Ma la violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione di cui l'articolo 118 Cost. riguarda anche ulteriori norme dell'articolo 38.

Il comma 7, dell'art. 38, prevede che con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, senza la collaborazione della Regione interessata, siano stabilite entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 164/2014, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e le modalità di esercizio delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. Tale norma elude, ancora una volta, la necessità di un'intesa nell'individuazione delle modalità di esercizio delle attività suddette rientranti nella sfera di competenza concorrente, ledendo il principio di leale collaborazione con riferimento all'art 117, commi 2 e 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 118 Cost.

Il comma 10, viceversa, prevede il mero parere delle Regioni interessate.

Anche questo comma dell'art. 38, esclude la necessità della forma d'intesa richiesta, secondo giurisprudenza costante di questa ecc.ma Corte, per consentire l'attrazione in capo allo Stato di funzioni amministrative e legislative di dettaglio in materie di competenza concorrente, cioè una forma d'intesa "forte", che non si riduca a un mero parere espresso dalla Regione.

7. L'art. 38, del d.l. n. 133 del 2014, merita pertanto di essere dichiarato incostituzionale dal momento che, preme ribadirlo una volta in più, determina un'erosione delle competenze regionali senza che tale lesione sia compensata dal rispetto del principio di leale collaborazione in materia di governo del territorio e di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia. Alla luce di quanto precede, si insiste, dunque, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, del d.l. n. 133 del 2014, sotto tutti i profili innanzi esposti.

IV. Incostituzionalità dell'art. 38, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, per violazione degli artt. 117, commi 2 e 3, 118 e 119, in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione.

1. Come si è argomentato ampiamente nei precedenti motivi di ricorso, le norme introdotte dall'art. 38, del d.l. n. 133/2014, incidono su sfere di competenza della Regione. Le disposizioni riguardanti tali sfere e ambiti di competenza che sono lesi sotto tutti i profili sopra evidenziati, risultano incostituzionali con riguardo alla disciplina della destinazione allo Stato degli oneri di spesa istruttori a carico delle società, in violazione dei criteri di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e ragionevolezza.

2. Sotto il primo profilo, il comma 4, dell'art. 38, prevede che gli oneri di spesa istruttori conseguenti ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale siano versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Questi oneri, che rimangono a carico delle società, si riferiscono ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le Regioni e il cui procedimento, decorso il termine fissato al 31 marzo 2005 senza che questo venga concluso, viene trasferito dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In tal modo, essendo infondata e illegittima la pretesa di assegnare allo Stato i procedimenti *de quibus* ne discende che l'attribuzione degli oneri di spesa ad esso ridondino in una lesione dell'autonomia finanziaria e delle Regioni tutelate dall'art. 119 Cost.

È evidente che per l'esercizio delle proprie competenze e per la realizzazione delle proprie politiche riguardanti la gestione del territorio, la produzione, il trasporto e distribuzione dell'energia e la tutela della salute, le Regioni, come tutti gli enti che svolgono funzioni pubbliche, necessitano di risorse economiche. Infatti, a seconda delle risorse su cui può contare la Regione, questa aumenterà o ridurrà gli standard qualitativi dei servizi che eroga. Nel caso di specie, come già diffusamente illustrato, la disciplina dell'articolo 38 attiene a una pluralità di materie di legislazione concorrente che per essere adeguatamente disciplinate necessitano del rispetto e della garanzia dell'autonomia finanziaria.

A tal proposito, non può non cogliersi l'assoluta mancanza di qualunque previsione di intesa tra Governo e Regione. Il comma 4 dell'art. 38, infatti, sancisce che gli oneri di spesa istruttori siano successivamente riassegnati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, escludendo ogni forma di collaborazione nonostante spetti alle Regioni la potestà legislativa in materia.



Stante quanto precede, si insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, del d.l. n. 133 del 2014, anche sotto i profili appena esposti.

V. Incostituzionalità dell'art. 38, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, per violazione dell'art. 120 della Costituzione.

1. Le norme introdotte dall'art. 38, del d.l. n. 133/2014, incidendo su sfere di competenza della Regione, e coinvolgendo, a vario titolo, le competenze amministrative delle autorità competenti al rilascio delle Autorizzazioni integrate ambientali e alla conduzione delle procedure di VIA, devono essere dichiarate incostituzionali per violazione dei principi che presiedono alla disciplina sul potere sostitutivo, sotto un duplice profilo: quello relativo alla mancanza dei presupposti e quello procedimentale.

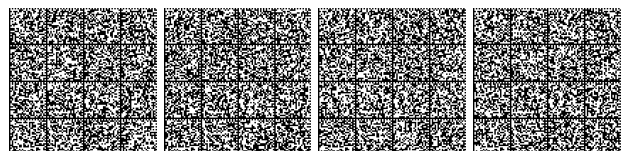
Sotto il profilo della mancanza dei presupposti, l'articolo 38 del d.l. n. 133/2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014, comma 4, disciplina la sostituzione del Governo alla Regione competente nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, scaduto il termine per concludere i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto convertito con legge n. 164/2014. Tale previsione viola l'art. 120 della Costituzione disciplinando una sostituzione che non è legittimata dai requisiti costituzionalmente previsti, quali il mancato rispetto di norme di trattati internazionali o della normativa comunitaria, ovvero la tutela dell'unità giuridica o economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In assenza di uno o più dei requisiti essenziali la norma che prevede la sostituzione deve essere dichiarata illegittima.

Si ritiene, infatti, che l'art. 38, comma 4, debba essere dichiarato incostituzionale in violazione dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, il quale nell'attribuire i poteri sostitutivi al Governo, impone alla legislazione attuativa di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione unitamente a quello di sussidiarietà. Il primo, com'è noto, richiede il coinvolgimento dei destinatari del provvedimento sostitutivo, cioè la Regione, durante il processo di sostituzione, previsione che il comma 4 dell'art. 38 disattende; il principio di sussidiarietà invece, ammette che la sostituzione avvenga nei limiti in cui risulti strettamente necessaria a garantire le esigenze in ragione delle quali è costituzionalmente ammessa.

Alla disciplina sui poteri sostitutivi del Governo sono, infatti, ispirate le regole procedurali adottate dal legislatore ordinario nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che prevedono, oltre alla fissazione di un congruo termine per provvedere, l'audizione dell'organo inadempiente in attuazione del principio di leale collaborazione. A ciò si aggiunga che la legge n. 131/2003 prevede anche la riunione del Consiglio dei ministri con il Presidente della Giunta regionale interessata in caso di inutile decorso del termine fissato, previsione che avvalorando ulteriormente la tesi della necessità di un procedimento di cooperazione tra Stato e Regione interessata che, seppur è alla base del principio di leale collaborazione, nell'art. 38, comma 4, viene completamente disatteso.

2. A ciò si aggiunga che, come affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza 165/2011, "l'esercizio del potere sostitutivo deve compiersi — sempre secondo l'art. 120 Cost. — in base alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione". In attuazione dell'art. 120 Cost., l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri assegni all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari e che, decorso inutilmente detto termine, sentito l'organo interessato, il Consiglio dei ministri assuma i provvedimenti necessari o nomini un apposito commissario. Il comma 4, dell'articolo 38, fissa un termine per concludere i procedimenti di VIA al 31 marzo 2015 ma in caso di mancato rispetto del predetto termine, non prevede alcuna forma di collaborazione con la Regione interessata e prevede direttamente la trasmissione della relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza.

Ebbene, questa Corte ha chiarito in diverse occasioni che deve ricomprendersi in quanto previsto dall'art. 118 Cost. — il quale attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, le funzioni amministrative, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai livelli territoriali di governo di dimensioni più ampie — anche la previsione di "eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente" (sentenza n. 43 del 2004). In questa prospettiva, si è tuttavia precisato che non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che "la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi" (sentenza n. 43 del 2004).



Pertanto, con riferimento al profilo soggettivo, l'art. 38, comma 4 viola la disciplina sui poteri sostitutivi non soltanto disciplinando la sostituzione dello Stato alle Regioni dopo la scadenza del termine senza prevedere alcuna forma di collaborazione, ma anche violando la disciplina attraverso la previsione della sostituzione dello Stato agli enti locali, estromettendo completamente la Regione dai procedimenti di VIA in corso alla data di entrata in vigore del decreto in questione.

Alla luce di quanto precede, si insiste, dunque, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, del d.l. n. 133 del 2014, per violazione dell'art. 120 della Costituzione.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ex art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 38, nel suo complesso dispositivo e in particolare con riferimento ai commi 1, 1-bis, 4, 7, 10 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 12 settembre 2014, n. 212, convertito con modifiche dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dell'11 novembre 2014, n. 262 per violazione degli articoli 11; 77; 117, commi 1, 2, e 3; 118; 119 e 120, della Costituzione.

Si depositeranno, unitamente al presente ricorso notificato, i seguenti documenti:

1) Delibera di Giunta regionale n. X/2653, del 14.11.2014.

Roma, 7 gennaio 2015

Prof. avv. Giovanni GUZZETTA - Avv. Viviana FIDANI

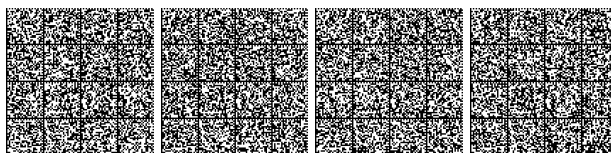
15C00022

N. 7

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 gennaio 2015
(della Regione Lombardia)*

Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Introduzione delle misure con decreto-legge - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge - Lamentata previsione di una riforma organica e di sistema attraverso la decretazione d'urgenza - Compressione delle competenze legislative e amministrative spettanti alle Regioni in relazione ad interventi di carattere ordinamentale - Difetto di omogeneità e di coerenza delle misure introdotte - Denunciata ripercussione delle norme impugnate sulla programmazione regionale lombarda, in particolare sull'autosufficienza riguardante lo smaltimento mediante recupero energetico dei rifiuti indifferenziati - Incidenza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale e urbanistica, di tutela della salute, di produzione dell'energia, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di servizi pubblici locali - Lamentato possibile aggravio della tariffa di smaltimento per il servizio al cittadino con conseguente compressione dell'autonomia finanziaria di entrata della Regione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, in particolare, art. 35.
- Costituzione, art. 77, comma secondo, in combinato disposto con l'art. 117, commi secondo e terzo.



Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Previsione che gli impianti di recupero, individuati con D.P.C.M. di cui al comma 1 dell'art. 35 impugnato, sono qualificati come infrastrutture di preminente interesse nazionale, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, che i medesimi devono essere autorizzati ad operare a saturazione del carico e che dovranno rispondere alle caratteristiche degli impianti R1 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata previsione di un vero e proprio programma integrato nazionale per la gestione dei rifiuti urbani e speciali mediante impianti di recupero energetico, in violazione della Direttiva 2011/42/CE (c.d. direttiva VAS) che prevede la previa valutazione ambientale strategica - Inosservanza degli obblighi internazionali in materia - Incidenza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, di servizi pubblici locali, nonché in materia di tutela della salute.

In via subordinata: richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per l'interpretazione della direttiva 2001/42/CE (c.d. direttiva VAS) in relazione all'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014.

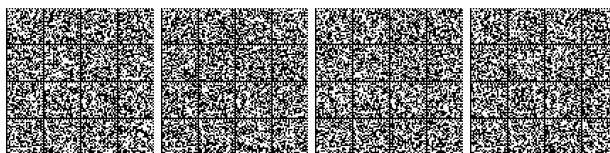
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, in combinato disposto con l'art. 117, commi secondo e terzo.

Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Previsione che, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, con D.P.C.M. vengono individuati a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale - Individuazione del fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata - Applicazione del potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di mancato rispetto dei termini - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata ripercussione delle norme impuginate sulla programmazione regionale di recente approvazione - Lamentata vanificazione del lavoro pluriennale svolto in Regione per ottenere l'autosufficienza in materia di gestione di rifiuti e per contenere le conseguenze a livello di impatto ambientale e sanitario derivanti dai processi di trattamento dei rifiuti - Incidenza sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e di tutela della salute - Attribuzione di poteri sostitutivi al Governo in difetto dei requisiti costituzionalmente previsti - Mancata previsione dell'intesa «forte» con le Regioni interessate - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, in particolare, commi 1, 2, 9 e 11.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con gli artt. 118 e 120.

Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Riduzione di un quarto dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1 dell'impugnato art. 35 in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata incidenza su sfere di competenza della Regione - Coinvolgimento, a vario titolo, delle competenze amministrative delle autorità competenti al rilascio delle Autorizzazioni integrate ambientali, alla conduzione delle procedure di VIA e delle operazioni di espropriazione per pubblica utilità - Violazione del principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, comma 8.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con l'art. 3.



Ambiente - Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene - Previsione che sono ammessi rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata vanificazione degli sforzi di pianificazione e attuazione delle recenti politiche regionali in materia - Lamentata alterazione dell'equilibrio economico stabilito dalla Regione con possibile aggravio della tariffa di smaltimento per il servizio al cittadino - Conseguente compressione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della Regione, nonché dei vincoli inerenti il bilancio regionale.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo e terzo, in combinato disposto con gli artt. 119 e 81.

Ricorso della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), con sede in Milano (20124), Piazza Città di Lombardia, n. 1, in persona del Presidente *pro tempore*, Roberto Maroni, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione di Giunta regionale n. 2922 seduta del 19 dicembre 2014 (doc. 1), dal Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (C.F. GZZGNN66E16F158V; pec: giovanniguzzetta@ordineavvocatiroma.org; fax: 06/6789560), presso il cui studio in Roma, via Federico Cesi, 72, ha eletto domicilio e dall'Avv. Viviana Fidani (C.F. FDNVNN56L44D122W; pec: vivianafidani@milano.pecavvocati.it) – ricorrente – contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi — Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma (00186), via dei Portoghesi, 12 – resistente.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modifiche, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, recante “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (SBLOCCA ITALIA)”, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dell'11 novembre 2014, n. 262, limitatamente all'art. 35, di tale atto normativo.

FATTO

1. Con decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, il Governo ha varato “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, ritenuta, per quanto qui interessa, “la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia ambientale per (...) il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti”.

2. In particolare, l'art. 35, dell'atto normativo in esame, ha introdotto “Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene”.

3. Il primo comma della norma in commento, affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, l'individuazione della capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto. Inoltre, sempre con lo stesso decreto, vengono individuati anche gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale.

Gli impianti in questione vengono qualificati come infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente.

4. Il secondo comma dell'art. 35, stabilisce che per i medesimi fini di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in questione, effettui una ricognizione dell'offerta esistente e individui con proprio decreto il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani



raccolta in maniera differenziata, articolato per Regioni. Inoltre, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo determinato dal decreto, possono autorizzare, se tecnicamente possibile, un incremento fino al 10% della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti.

5. Il terzo comma della disposizione in esame, prevede che gli impianti di recupero energetico da rifiuti, sia esistenti, sia da realizzare, siano autorizzati a saturazione del carico termico, come previsto dall'art. 237-*sexies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell'impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sullo stato della qualità dell'aria di cui al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155.

Le autorità competenti devono, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in questione, adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti, qualora la valutazione di impatto ambientale sia stata autorizzata a saturazione del carico termico, tenendo in considerazione lo stato della qualità dell'aria come previsto dal citato decreto legislativo n. 155 del 2010.

6. Il quarto comma della norma in esame, dedicato agli impianti di futura realizzazione, stabilisce che i medesimi dovranno essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico R1, di cui all'allegato C alla parte IV del Codice dell'Ambiente.

7. Il quinto comma dell'art. 35, invece, si riferisce agli impianti già esistenti. Le competenti autorità devono provvedere a verificare, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, la sussistenza dei requisiti per la qualificazione degli impianti medesimi come impianti di recupero energetico R1, adeguando in tal senso e nello stesso termine di 90 giorni le autorizzazioni integrate ambientali, ove ne ricorrano i presupposti.

8. Ancora, il comma sesto della norma in commento impone che negli impianti di recupero energetico sia assicurata la priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre Regioni.

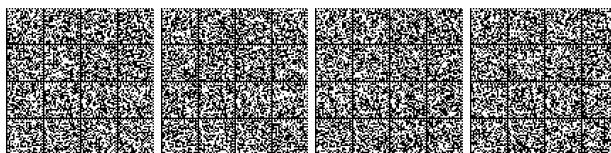
La disposizione prevede, altresì, che siano ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel rispetto del principio di prossimità sancito dall'art. 182-*bis*, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 152 del 2006 e delle norme generali in materia, a condizione che l'impianto sia dotato di sistema di caricamento dedicato a bocca di forno, che escluda qualsiasi contatto tra il personale addetto e il rifiuto. Le autorizzazioni integrate ambientali devono essere adeguate ai sensi del sesto comma.

9. Il settimo comma dell'art. 35, prevede il versamento di un contributo da parte dei gestori degli impianti, determinato dalla Regione nella misura massima di 20 euro per tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato, se questa proviene da altre Regioni. Si ammette, quindi, il caso in cui impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una Regione smaltiscano rifiuti urbani prodotti in altre Regioni. Il contributo deve essere versato in un fondo regionale, destinato alla prevenzione della produzione dei rifiuti, all'incentivazione della raccolta differenziata, a interventi di bonifica ambientale e al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani. Il contributo è corrisposto annualmente dai gestori degli impianti localizzati nel territorio della Regione che riceve i rifiuti. Nessun onere derivante dallo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale può essere traslato sulle tariffe poste a carico dei cittadini.

10. Il comma otto dell'art. 35, stabilisce il dimezzamento dei termini di espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità. Per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto in commento, i termini residui sono ridotti di un quarto. Viceversa, i termini previsti dalla legislazione vigente per le procedure di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale degli impianti di cui al comma 1 si considerano perentori.

11. Il nono comma dell'art. 35, prevede l'applicazione del potere sostitutivo del Governo ex art. 8, legge n. 131/2003, nel caso di mancato rispetto dei termini di cui al comma 3 (modifica delle AIA degli impianti esistenti con autorizzazione degli impianti a saturazione del carico termico, entro 90 giorni), al comma 5 (valutazione della compatibilità degli impianti esistenti con le caratteristiche degli impianti di recupero R1, ed eventuale adeguamento delle relative AIA, entro 90 giorni), e al comma 8 (dimezzamento dei termini dei procedimenti di espropriazione per P.U, riduzione di un quarto dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per RU in corso alla data di entrata in vigore del decreto in commento, termini previsti dalla legislazione vigente per le procedure di VIA e di AIA si considerano perentorio).

12. Il comma 10 dell'art. 35, prevede l'inserimento delle parole “, anche avvalendosi della società Consip Spa, per lo svolgimento delle relative procedure, previa stipula di convenzione per la disciplina dei relativi rapporti” al comma 9-*bis* dell'art. 11 del decreto-legge n. 101/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2013, dopo le parole “il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”.



13. Il comma 11 dell'art. 35 del d.-l. 133/2014, convertito con modifiche dalla l. n. 164/2014, prevede che all'art. 182 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, dopo il comma 3 sia inserito un comma successivo, il 3-*bis*, che sancisce che il divieto di cui al comma 3 non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori dal territorio della Regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

14. Il comma 12 della disposizione in commento modifica l'art. 234 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, abrogandone il comma 2; aggiungendo al comma 3 l'introduzione di un rappresentante indicato da ciascuna associazione maggiormente rappresentativa a livello nazionale delle categorie produttive interessate, nominato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, al consiglio di amministrazione del consorzio; infine aggiungendo al comma 13 dell'art. 234 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la previsione di un contributo percentuale di riciclaggio, stabilito in misura variabile, in relazione alla percentuale di polietilene contenuta nel bene e alla durata temporale del bene stesso.

15. Infine, il comma 13 dell'art. 35, prevede che fino all'emanazione del decreto di cui al comma 13 dell'art. 234 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'articolo in commento, i contributi previsti dal medesimo art. 234, commi 10 e 13, siano dovuti nella misura del 30% dei relativi importi.

16. Le norme introdotte dall'art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, sono avvinte da numerosi profili di illegittimità, e meritano di essere dichiarate incostituzionali da codesta Ecc.ma Corte alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

I. Incostituzionalità del d-l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modifiche, dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, e dell'articolo 35, di tale atto normativo, per violazione dell'articolo 77, comma 2, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 117, secondo e terzo comma.

1. In primo luogo, l'art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, convertito, con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, deve essere dichiarato incostituzionale per insussistenza dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, che ammette la decretazione d'urgenza all'esclusivo fine di fronteggiare casi straordinari di necessità ed urgenza.

Come ha recentemente chiarito codesta Ecc.ma Corte con la pronuncia n. 220 del 2013, l'adozione di un decreto-legge trova la propria legittimazione esclusivamente nella sussistenza di casi straordinari che necessitano di essere disciplinati immediatamente, in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità.

Per questo motivo, peraltro, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere "misure di immediata applicazione" (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400). La Consulta ha riconosciuto come la norma in esame, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprima ed espliciti ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di un nuovo sistema di gestione dei rifiuti (*cf.* sentenza n. 22 del 2012).

Va infine ribadito che, come ripetutamente affermato da codesta ecc.ma Corte, il vizio che affligge il decreto-legge con riferimento ai suoi presupposti abilitativi non può considerarsi sanato per il fatto dell'intervenuta conversione (*cf.* *ex plurimis* sentt. 29/1995, 341/2003, 178/2004 e 171/2007).

Per quanto riguarda il caso qui in esame, deve osservarsi che, sebbene il preambolo del d-l. n. 133/2014 riconosca "la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia ambientale per (...) il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti", in realtà, il problema della gestione dei rifiuti sia tutt'altro che eccezionale e accidentale.

È fin troppo noto, infatti, che la necessità di interventi strutturali sul sistema della gestione dei rifiuti sul territorio italiano non sia affatto una circostanza accidentale e sopravvenuta, che può essere ricollegata ad un "caso straordinario", passibile, in quanto tale, di essere disciplinato in via d'urgenza.

Ne sono conferma le varie procedure di infrazione già avviate dall'Unione europea contro l'Italia per mancato adeguamento alle direttive di settore, nonché i numerosi interventi del legislatore, nazionale e regionale, in materia, come pure i tristemente noti fatti di cronaca anche più recente.



Di conseguenza, affidare la risoluzione di una problematica radicata e strutturale alla decretazione d'urgenza si mostra elusivo dei principi di cui all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

2. La “risposta” operata con il decreto-legge in oggetto, convertito dalla legge n. 164/2014, peraltro, non si presenta nemmeno in termini di soluzione “emergenziale” in attesa di una ipotetica revisione complessiva della disciplina, ma si propone — in modo incompatibile con i presupposti costituzionali richiesti e con la conseguente natura circostanziata delle soluzioni normative divise — di realizzare e attuare un “sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio” qualificando, altresì, gli impianti interessati come “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, (...) garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentendo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica”.

In questa prospettiva non si può non cogliere una finalità di riassetto ordinamentale, del tutto estranea alla natura del vettore normativo utilizzato, con conseguente illegittima compressione delle competenze legislative e amministrative che alle Regioni spettano in relazione a tali interventi di carattere “ordinamentale”.

Con riserva di ulteriore approfondimento in seguito, non si può negare, infatti, che l'intervento intersechi, anche sulla base di quanto chiarito da codesta Ecc.ma Corte, profili di competenza materiale quali la tutela della salute, il governo del territorio (e in particolare la localizzazione degli impianti) e la produzione dell'energia (attesa la finalità del decreto, rivolto “a conseguire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza” — evidentemente anche energetica — ed a potenziare gli “impianti di recupero energetico di cui al punto R1 (nota 4), allegato C, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152”, anche mediante l'imposto utilizzo “a saturazione del carico termico”).

Quella che vorrebbe introdursi attraverso la decretazione d'urgenza, insomma, costituisce una vera e propria riforma organica e di sistema, volta a risolvere un problema “strutturale” del nostro Paese, che come tale non può trovare la propria legittimazione in un decreto-legge.

Sotto ulteriore, ma concorrente profilo, le misure introdotte dal contestato art. 35, del resto, non possono nemmeno considerarsi di immediata applicazione, anche in considerazione dei profili e delle competenze tecnico-amministrative ad esse connesse, le quali presuppongono tempi ed accertamenti istruttori amministrativi complessi.

Si chiede, dunque, che venga dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 35, del d-l. n. 133/2014, sotto il profilo in esame.

3. In secondo luogo, il d-l. n. 133/2014, convertito con modifiche dalla l. n. 164/2014, come pure, specificamente, il relativo art. 35, meritano di essere dichiarati incostituzionali per difetto di omogeneità e di coerenza delle misure introdotte dal Governo.

Quanto all'intero atto normativo, l'estrema eterogeneità degli interventi adottati è ravvisabile sin dall'epigrafe del provvedimento (“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”). Essa è resa ancora più evidente dal relativo, ampio, preambolo, ove si attesta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere con misure volte tanto ad “accelerare e semplificare la realizzazione di opere infrastrutturali strategiche, indifferibili e urgenti, nonché per favorire il potenziamento delle reti autostradali e di telecomunicazioni e migliorare la funzionalità aeroportuale”, quanto a disciplinare la “materia ambientale per la mitigazione del rischio idrogeologico, la salvaguardia degli ecosistemi, l'adeguamento delle infrastrutture idriche e il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti, nonché di introdurre misure per garantire l'approvvigionamento energetico e favorire la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali”, quanto, infine, a realizzare la “semplificazione burocratica, il rilancio dei settori dell'edilizia e immobiliare, il sostegno alle produzioni nazionali attraverso misure di attrazione degli investimenti esteri e di promozione del Made in Italy, nonché per il rifinanziamento e la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente al fine di assicurare un'adeguata tutela del reddito dei lavoratori e sostenere la coesione sociale”.

Ad analoghe conclusioni si perviene, ovviamente, in base all'analisi delle disposizioni introdotte dai capi del decreto-legge impugnato.

Come noto, codesta Ecc.ma Corte collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico (cfr. sentt. n. 171 del 2007, n. 121 del 2008).

Recentemente codesta Corte ha ulteriormente evidenziato, sul punto, che l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) — là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (Corte cost., sent. n. 22 del 2012).



4. Deve evidenziarsi, da ultimo, quanto all'ammissibilità della presente eccezione, che i vizi sopra denunciati ridondano, come anticipato, nella menomazione delle attribuzioni costituzionali della Regione Lombardia e nel vulnus della sua autonomia finanziaria, costituzionalmente tutelati dall'art. 117, terzo comma della Costituzione.

In particolare, la disciplina introdotta dal Governo incide sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di tutela della salute, di produzione dell'energia, di coordinamento della finanza regionale e del sistema tributario, di servizi pubblici locali.

Più precisamente, le norme contestate recano significative ripercussioni sulla programmazione regionale lombarda di recente approvazione, in particolare sull'autosufficienza riguardante lo smaltimento mediante recupero energetico dei rifiuti indifferenziati. Peraltro, nel quadro degli obiettivi della nuova pianificazione, la Regione ha attivato dei tavoli di lavoro con operatori e amministratori locali per la gestione delle istruttorie di rispettiva competenza, anche al fine di sperimentare la decommissioning di alcuni impianti.

Inoltre, l'autorizzazione generalizzata degli impianti con saturazione del carico termico, con le conseguenti ripercussioni in termini di emissioni, può risultare penalizzante rispetto alle specifiche condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza di questi impianti, specie nel territorio del bacino padano, caratterizzato da condizioni climatiche favorevoli all'accumulo degli inquinanti. La misura, dunque, incide sulla competenza regionale in materia di tutela della salute, vanificando gli accertamenti istruttori già compiuti dalle competenti autorità all'atto di concessione dell'autorizzazione integrata degli impianti.

Da ultimo, deve rilevarsi che il sistema di smaltimento dei rifiuti in Regione Lombardia è stato gestito in modo tale da creare delle condizioni concorrenziali, che hanno ottimizzato la tariffa di smaltimento per il servizio al cittadino; la disciplina introdotta dalle norme impugnate, con il conseguente ingresso nel mercato di ulteriori rifiuti a costi nuovamente negoziabili, potrebbe comportare anche l'aggravio della tariffa per i cittadini lombardi, con conseguente compressione dell'autonomia finanziaria di entrata della Regione.

Da quanto detto discende l'ammissibilità della presente questione di legittimità costituzionale. Codesta Corte, infatti, con giurisprudenza costante, ritiene che le Regioni possano impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell'art. 77 Cost., "ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali" (sentenza n. 6 del 2004; *cf.* anche sentt. nn. 128 del 2011, 326 del 2010, 116 del 2006, 280 del 2004). Alla luce delle considerazioni che precedono, si insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, del d-l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014, per violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 117, commi secondo e terzo, Cost..

II. Incostituzionalità dell'art. 35, del d-l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla direttiva 2001/42/CE (c.d. direttiva VAS), in combinato disposto con l'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

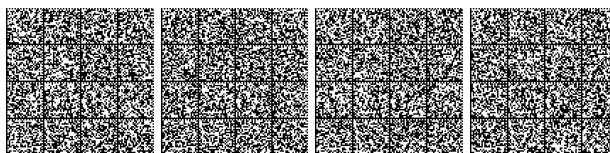
1. Come si è anticipato in fatto, l'art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla l. 164 del 2014, contempla un vero e proprio programma integrato nazionale per la gestione dei rifiuti urbani e speciali mediante impianti di recupero energetico. La norma stabilisce, infatti, che gli impianti di recupero inseriti nel D.P.C.M. di cui al comma 1, sono qualificati come infrastrutture di preminente interesse nazionale, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, che i medesimi devono essere autorizzati ad operare a saturazione del carico termico e che dovranno rispondere alle caratteristiche degli impianti R1.

Insomma, quello individuato dalla norma impugnata costituisce un vero e proprio atto di pianificazione in materia di gestione dei rifiuti.

Come tale, allora, alla luce della Direttiva 2001/42/CE, recepita nell'ordinamento italiano dal d.lgs. n. 152/2006, detto piano avrebbe dovuto essere assoggettato alla valutazione ambientale strategica, la quale deve precedere, ex art. 3, par. 2, lett. a), della citata Direttiva, "tutti i piani e i programmi che sono elaborati (...) per la valutazione della gestione dei rifiuti" (negli stessi termini dispone l'art. 6, comma 2, lett. a), dell'attuativo d.lgs. n. 152/2006).

Ancora, l'art. 4 della Direttiva, rubricato "Obblighi generali", stabilisce che "la valutazione ambientale di cui all'art. 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa".

Ai sensi degli articoli da 5 a 12 della menzionata direttiva, poi, la procedura di VAS deve comprendere lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione e il monitoraggio.



Alla luce di quanto precede, l'art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla l. n. 164/2014 si mostra incostituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione ai suddetti obblighi stabiliti dalla Direttiva VAS, in quanto adotta un vero e proprio programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti, senza aver dato luogo alla necessaria procedura di VAS, con ciò violando gli scopi perseguiti dal legislatore europeo.

2. Né si dica che le suddette norme europee in materia di valutazione ambientale strategica non riguarderebbero l'attività legislativa degli Stati membri.

In senso contrario depongono, in primo luogo, gli articoli 2 e 4 della Direttiva. Il primo stabilisce che per "piani e programmi" devono intendersi anche quelli "che sono previsti da disposizioni legislative" (art. 2, lett. a)); il secondo, come accennato, prevede che la procedura di VAS debba essere avviata "anteriormente all'avvio della procedura legislativa" di adozione del piano o programma. Alle considerazioni di ordine testuale si aggiunga anche che, ad accedere a siffatta interpretazione, gli obblighi imposti a livello europeo sarebbero facilmente eludibili dallo Stato, che potrebbe occultare sotto il *nomen juris* dell'atto normativo un provvedimento che reca in sé i connotati essenziali di un atto di programmazione generale, il quale deve essere obbligatoriamente sottoposto alla prescritta valutazione di impatto.

È appena il caso di dire che una diversa interpretazione della direttiva in contrasto con il suo significato letterale, richiederebbe a codesta Corte di investire mediante rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE la Corte di Giustizia dell'Unione europea, onde verificare se l'interpretazione del diritto europeo offerta dal giudice sovranazionale consenta di considerare la normativa qui impugnata con essa compatibile.

In secondo luogo, anche a voler ritenere che il legislatore statale sia sottratto, nell'esercizio della funzione legislativa, all'osservanza delle procedure in materia di VAS, nell'ipotesi in cui queste ultime possano essere esperite al momento dell'attuazione della legge, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima.

L'art. 35, del d-l. n. 133/2014, convertito con l. n. 164/2014, infatti, non contempla in assoluto l'esperimento di siffatte procedure, nemmeno nel momento attuativo, e specificamente per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri chiamato ad individuare gli impianti di recupero esistenti o da realizzare sul territorio nazionale, per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla norma. È evidente, infatti, che la scelta degli impianti da considerare quali infrastrutture di preminente interesse nazionale ("con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio", art. 35, comma 1, del d-l. convertito con la l. 164/2014), con le conseguenze delineate dal legislatore in termini di operatività al massimo del carico termico e di trattamento dei rifiuti al fine di garantire l'autosufficienza, costituisca un'operazione di rilevantisimo impatto ambientale.

Il Governo, dunque, avrebbe dovuto necessariamente prevedere che la stessa venisse assoggettata a VAS, anche alla luce della necessità di definire criteri univoci per la distribuzione territoriale degli impianti, e per la valutazione degli impatti discendenti dalle scelte localizzative da assumere. La disciplina censurata, insomma, elude le finalità perseguite dalla citata Direttiva, quali quella di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e dell'approvazione dei piani e programmi, assicurando che i medesimi siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

3. Anche in questo caso, da ultimo, è bene evidenziare che le dedotte violazioni arrecano un *vulnus* alle competenze attribuite alla Regione Lombardia. In particolare, come si è già ampiamente argomentato nel precedente motivo, la disciplina introdotta dal Governo incide sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, di pianificazione territoriale ed urbanistica, di produzione dell'energia, di servizi pubblici locali, nonché in materia di tutela della salute, appartenenti alla competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni. Per onere di brevità, si rimanda dunque a tutte le considerazioni già esposte nel I motivo di ricorso, le quali confermano l'ammissibilità della presente eccezione, in quanto la normativa censurata determina, anche a fronte delle censure qui dedotte, una lesione delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione.

4. Né potrebbe in senso contrario sostenersi che, a fronte della finalità anche di tutela ambientale dell'intervento, la quale costituisce, secondo l'interpretazione di codesta Corte, un c.d. "materia trasversale", le attribuzioni regionali dovrebbero subire una indiscriminata compressione, sino alla totale pretermissione rispetto all'interesse ambientale.

Tale premessa infatti non potrebbe essere condivisa per distinte e concorrenti ragioni.

Innanzitutto, perché la finalità ambientale non è l'unica perseguita dall'intervento normativo statale. Il primo comma dell'art. 35, infatti, non menziona nemmeno, esplicitamente, la finalità ambientale, ma si sofferma sulla finalità di assicurare "la sicurezza nazionale nell'autosufficienza e superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per



mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica”, soggiungendo, a proposito dell’individuazione degli impianti, che la finalità è quella del “progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale”.

Infine, com’è noto, codesta Corte, nel riconoscere la particolare rilevanza costituzionale della tutela dell’ambiente nelle politiche legislative, e la sua idoneità a giustificare alterazioni del riparto costituzionale (su cui si tornerà *infra* al punto successivo), ha costantemente e contestualmente riconosciuto che tali alterazioni non debbano essere necessariamente assolute (*cf.* C. cost., 58/2013; 93/2013), ma che vadano accompagnate da adeguate giustificazioni in termini di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità, nonché da garanzie, innanzitutto procedurali, di tipo collaborativo. Sotto il primo profilo, ad esempio, la Corte, pur quando ha riconosciuto la prevalenza della specifica disciplina statale in presenza di esigenze ambientali incompressibili, ha comunque ammesso la residua potestà delle Regioni di assicurare, ad esempio, livelli di tutela maggiori di quelli previsti dallo Stato (*cf.* ad es. sent. 58/2013).

La questione è vieppiù complessa se si considera che, dal complessivo intervento — finalizzato, come si è detto, anche a consentire (o comunque a non escludere) una redistribuzione dei carichi di smaltimento tra le varie Regioni italiane — la tutela ambientale non si presenta in termini di un’operazione “win-win”; il suo esito comporta infatti un “trade-off” tra l’ipotetico miglioramento ambientale complessivo sul territorio nazionale e la possibilità di un concreto peggioramento relativo delle condizioni ambientali delle singole Regioni, sulle quali l’impatto della nuova disciplina produrrà con certezza i propri effetti in conseguenza del riequilibrio imposto tra le aree e le condizioni di smaltimento. Se si considera che lo stesso decreto-legge dichiara che tale riequilibrio non viene operato solo per ragioni ambientali, ma anche per finalità “di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale” (art. 35, primo comma, d-l.), ben si comprende come si debba escludere che l’intervento possa risolversi in una pura e semplice espropriazione delle competenze legislative ed amministrative regionali, senza peraltro una adeguata “compensazione collaborativa” (si veda *infra* il motivo III).

Stante quanto precede, la disciplina introdotta dall’art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla l. n. 164 del 2014 deve essere dichiarata incostituzionale per violazione dell’art. 117, primo comma della Costituzione, in relazione agli obblighi in materia di VAS imposti dalla Direttiva 2001/42/CE, in combinato disposto con l’art. 117, commi 2 e 3, Cost..

In via subordinata si chiede che sia effettuato un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea alla Corte di Giustizia dell’Unione europea per la seguente questione di interpretazione della direttiva 2001/42/CE (CD. Direttiva VAS): “se gli artt. 1, 3, 4, 8 e 9 Dir. 2001/42/CE, anche in combinato disposto ostino all’applicazione di una norma, quale quella prevista dall’art. 35 comma 1 del d-l. convertito con modifiche dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, recante “Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (SBLOCCA ITALIA)”, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dell’11 novembre 2014, n. 262, la quale prevede che “il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, (...) con proprio decreto individua (...) gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio” senza prevedere che, all’atto della predisposizione di tale piano, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla menzionata direttiva.

III. Incostituzionalità dell’art. 35, del d-l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell’11 novembre 2014, n. 164, per violazione dell’art. 117, commi 2 e 3, in combinato disposto con gli articoli 118 e 120 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.

1. Come noto, per costante giurisprudenza di codesta Corte, la disciplina dei rifiuti si colloca nell’ambito della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione. Tuttavia quest’ultima interferisce, per la sua natura, con altri interessi e competenze, di talché, mentre deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, resta comunque ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*cf.* sent. n. 62 del 2008).

Alla luce della pervasività della materia in esame, codesta Consulta ha sottolineato come, qualora si tratti di verificare la compatibilità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, “è necessario valutare se l’incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il riparto costituzionale di cui al titolo V della Parte II della Costituzione, oltre il limite della adeguatezza, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi” (in termini, sent. n. 249 del 2009; *cf.* anche sent. 378 del 2007).



2. Ciò posto, l'art. 35, del d-l. n. 133/2014, convertito con modifiche dalla l. n. 164/2014, introduce misure in materia di gestione dei rifiuti, che coinvolgono le competenze di diversi livelli di Governo. Vengono in rilievo, in primo luogo, le competenze regionali e locali in materia di governo del territorio, di pianificazione urbanistica ed edilizia, di produzione di energia, di gestione dei servizi pubblici locali, nonché di tutela della salute.

L'intervento normativo in esame, tuttavia, nel perseguire un livello uniforme di tutela a livello nazionale nella materia ambientale, compromette senz'altro, oltre il limite dell'adeguatezza, le suddette sfere di competenza regionale.

Per quanto riguarda gli impatti sulla pianificazione regionale, si osservi come le misure introdotte dal contestato art. 35, hanno significative ripercussioni sulla programmazione regionale di recente approvazione. Più precisamente, la Giunta regionale lombarda, su indirizzo del Consiglio, ha adottato specifiche disposizioni (DGR n. 497/2013 doc. 2 e LR n. 9/2013, doc. 3), per evitare un sovradimensionamento di impianti di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, eccedenza già evidente nelle analisi a supporto del processo di nuova pianificazione regionale e di cui allo scenario di Piano al 2020 (doc. 4).

In tale scenario, e nell'ambito degli obiettivi della nuova pianificazione per la gestione dei rifiuti, la Regione inoltre ha attivato dei tavoli di lavoro con operatori e amministratori locali per la valutazione tecnica di un'ipotesi di decommissioning di alcuni impianti.

Le misure introdotte dall'art. 35, dunque, incidono e vanificano gli sforzi e gli obiettivi di pianificazione e attuazione delle politiche regionali di questi anni, che hanno portato ad una tendenza alla diminuzione della produzione di rifiuti urbani pro-capite stimabile intorno al -2% (doc. 4), e alla definizione di nuovi obiettivi inerenti l'incremento della raccolta differenziata e di prevenzione nella produzione del rifiuto, obiettivi previsti nel Piano di prossima approvazione.

Si consideri, sempre sotto il profilo in esame, come l'intervento normativo contestato riguardi in particolare la Regione Lombardia, la quale conta ben 11 impianti di incenerimento di Piano/per rifiuti urbani (che costituiscono la più ampia dotazione regionale nella gestione dei rifiuti urbani indifferenziati presente nel Paese).

3. Quanto, ancora, agli impatti sulla tutela della salute, va osservato come gli impianti della Regione Lombardia abbiano ottimizzato il processo, l'adozione di sistemi di presidio ambientale (abbattimento fumi e recupero scorie), e il recupero del calore mediante reti di teleriscaldamento, in relazione alle tipologie di rifiuti raccolti e alle caratteristiche di questi ultimi. La variazione della qualità del rifiuto alimentato all'impianto, conseguente alla normativa introdotta dal Governo, ridurrà l'efficienza dei processi ottimizzati e aggraverà i relativi impatti ambientali e sanitari.

Analogamente, va ancora una volta ribadito, la saturazione del carico termico sugli impianti che, ad oggi, presentano limitazioni, imposta dall'art. 35, non tiene in alcun conto le motivazioni ambientali, territoriali e di tutela della salute che hanno indotto l'Autorità competenze all'apposizione di specifici vincoli. In particolare, l'autorizzazione ad operare con saturazione del carico termico potrebbe risultare penalizzante per le condizioni sanitarie delle aree interessate dalla presenza di questi impianti, specie nel bacino padano, territorio caratterizzato da forti pressioni antropiche e condizioni orografiche e meteorologiche favorevoli all'accumulo degli inquinanti, che in caso di massima saturazione renderebbero difficile il conseguimento del rispetto dei valori limite di qualità dell'aria.

Stante quanto precede, è evidente come il Governo, nell'introdurre la contestata disciplina uniforme, abbia travalicato i limiti di adeguatezza al medesimo imposti a fronte dell'interferenza nelle sfere di attribuzione regionale, vanificando altresì il lavoro pluriennale svolto in Regione Lombardia per ottenere l'autosufficienza in materia di gestione dei rifiuti, e per contenere, anche attraverso il rispetto dei principi europei di prossimità, le conseguenze a livello di impatto ambientale e sanitario derivanti dai processi di trattamento dei rifiuti.

4. Le considerazioni che precedono impongono la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, convertito con l. n. 164/2014, per violazione dei principi costituzionali in materia di riparto delle competenze sanciti dall'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione.

Concorrono con la predetta violazione anche ulteriori, gravi, profili di illegittimità delle disposizioni impugnate. Ci si riferisce al fatto che la disciplina contestata, la quale, come detto, incide su diverse materie di competenza regionale, quali la tutela della salute e il governo del territorio, o prevede una forma collaborativa con le Regioni e con gli altri enti territoriali, interessati dal sistema di gestione dei rifiuti pianificato dal legislatore, del tutto insufficiente (comma 1) ovvero non ne prevede alcuna (in particolare al comma 2 e al comma 9).

4.1. In particolare, sotto il primo profilo, la forma di collaborazione sancita dal comma 1 non può ritenersi adeguata. Prevedendo che, con proprio decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, "sentita" la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'identificazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, tale disposizione - richiedendo che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sia chiamata ed esprimere un mero parere - disattende la forma di intesa "forte" richiesta secondo la giurisprudenza costante di codesta Ecc.ma Corte.



4.2. A ciò si aggiunga che, il comma 2 dell'art. 35, il quale, per i medesimi fini di cui al comma 1, prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, individui il fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per Regioni, esclude ogni forma di collaborazione con la Regione interessata, ledendo il principio di leale collaborazione.

5. Inoltre, il comma 9, nel disciplinare l'applicazione del potere sostitutivo da parte dello Stato sulla Regione nel caso di mancato rispetto dei termini per adeguare le autorizzazioni integrate ambientali degli impianti esistenti (comma 3, art. 35), di quelli per la verifica della sussistenza dei requisiti per la qualifica di impianti di recupero energetico R1 degli impianti esistenti (comma 5) e infine, dei termini per le procedure di espropriazione per pubblica utilità degli impianti, sia in corso che successive all'entrata in vigore del decreto in commento, di quelle per la VIA e per la AIA, viola l'art. 120 della Costituzione disciplinando una sostituzione che non è legittimata dai requisiti costituzionalmente previsti, quali il mancato rispetto di norme di trattati internazionali o della normativa comunitaria, ovvero la tutela dell'unità giuridica o economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In assenza di uno o più dei requisiti essenziali la norma che prevede la sostituzione deve essere dichiarata illegittima.

Si ritiene, inoltre, che l'art. 35, comma 9, debba essere dichiarato incostituzionale in violazione dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, il quale nell'attribuire i poteri sostitutivi al Governo, impone alla legislazione attuativa di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione unitamente a quello di sussidiarietà. Il primo, com'è noto, richiede il coinvolgimento dei destinatari del provvedimento sostitutivo, cioè la Regione, durante il processo di sostituzione, previsione che il comma 9 dell'art. 35 disattende; il principio di sussidiarietà invece, ammette che la sostituzione avvenga nei limiti in cui risulti strettamente necessaria a garantire le esigenze in ragione delle quali è costituzionalmente ammessa.

Alla disciplina sui poteri sostitutivi del Governo sono, infatti, ispirate le regole procedurali adottate dal legislatore ordinario nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che prevedono oltre alla fissazione di un congruo termine per provvedere, l'audizione dell'organo inadempiente in attuazione del principio di leale collaborazione. A ciò si aggiunga che la legge n. 131/2003 prevede anche la riunione del Consiglio dei Ministri con il Presidente della Giunta regionale interessata in caso sia inutilmente decorso il termine fissato, previsione che avvalorata ulteriormente la tesi della necessità di un procedimento di cooperazione tra Stato e Regione interessata che, nell'art. 35, comma 9, viene completamente disatteso.

6. Infine, il comma 11, nel prevedere che il divieto di smaltire rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico-economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano, di cui al comma 5 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152/2006, non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento fuori dal territorio della regione dove essi sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile, appare anch'esso in contrasto con il principio di leale collaborazione tra stato e regioni e tra regioni. La regione destinataria dei rifiuti da smaltire, infatti, non è in alcun modo messa in grado di interloquire sul destino dei rifiuti medesimi.

7. Come noto, in materia di tutela dell'ambiente questa Corte ha riconosciuto che “non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale” (*ex multis*: sentenza n. 171/2012, n. 235/2011, n. 225/2009, n. 12/2009). Ne consegue che il legislatore statale è tenuto a garantire il principio di leale collaborazione, “che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni” ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (*ex plurimis*, sentenze n. 50/2005, n. 231/2005, 213/2006, n. 133/2006).

Nulla di tutto ciò è stato previsto nel caso di specie.

7. Le considerazioni che precedono acquistano ancor più rilevanza se si considera, come detto, che la policy messa in atto dal Governo è destinata a creare una tensione “interna” alla finalità di tutela dell'ambiente, in quanto finisce per mettere in contrapposizione l'esigenza di tutela “nazionale” con quella di livello regionale. Ciò rende evidente l'importanza di una collaborazione tra gli enti interessati, volta a consentire — tramite l'apporto di ognuno — il raggiungimento di un punto di equilibrio — tra i tanti astrattamente possibili - quanto più prossimo ad un “ottimo paretiano”, con esclusione di soluzioni che sacrificino eccessivamente un interesse, senza assicurare una soddisfazione relativamente ottimale dell'altro.



8. Inoltre, sempre con riferimento all'uso del potere sostitutivo, di cui al comma 9 dell'art. 35, va rilevato che codesta Corte ha chiarito in diverse occasioni che, da quanto previsto dall'art. 118 Cost. deve desumersi anche la previsione di "eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente" (sentenza n. 43 del 2004). In questa prospettiva, si è tuttavia precisato che non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che "la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi" (sentenza n. 43 del 2004).

Le norme impugnate, prevedendo l'intervento sostitutivo dello Stato nel caso in cui le autorità competenti (Comuni, Province) non realizzino gli interventi contemplati dalla norma, realizza dunque una ipotesi di sostituzione statale che si attiva direttamente in caso di inerzia degli enti locali in riferimento ad ambiti di competenza regionale, senza che sia consentito alle Regioni di esercitare il proprio potere sostitutivo, né prevedendo alcuna forma cooperativa con le Regioni medesime, con conseguente lesione delle relative attribuzioni (*cf.* sentenza n. 249 del 2009).

Si insiste, dunque, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, convertito con legge n. 164 del 2014, sotto tutti i profili innanzi esposti.

IV. Incostituzionalità dell'art. 35, del d-l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, per violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione. Violazione del principio di ragionevolezza.

1. Come si è ampiamente argomentato nei precedenti motivi di ricorso, le norme introdotte dall'art. 35, del d-l. n. 133/2014, incidono su sfere di competenza della Regione, e coinvolgono, a vario titolo, le competenze amministrative delle autorità competenti al rilascio delle Autorizzazioni integrate ambientali, alla conduzione delle procedure di VIA e delle operazioni di espropriazione per P.U.

Tali sfere e ambiti di competenza, oltre ad essere lesi sotto tutti i profili sopra evidenziati, si mostrano altresì menomati per manifesta irragionevolezza con riferimento a quanto previsto dal comma 8 dell'art. 35, il quale prevede la riduzione di un quarto dei termini residui per i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di cui al comma 1 in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, ponendosi così in violazione del principio del legittimo affidamento dei destinatari dei provvedimenti.

Stante quanto precede, si insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla legge n. 164/2014 anche sotto i profili appena esposti.

V. Incostituzionalità dell'art. 35, del d-l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla legge dell'11 novembre 2014, n. 164, per violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, in combinato disposto con gli articoli 81 e 119, comma 1, della Costituzione.

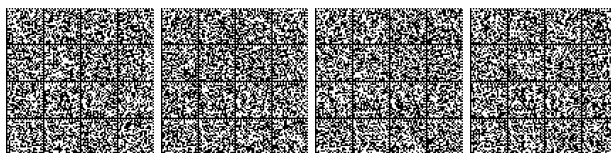
Da ultimo, l'art. 35, del d.l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla l. n. 164/2014, merita di essere dichiarato incostituzionale per lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della Regione Lombardia, nonché dei vincoli inerenti il bilancio regionale, rispettivamente previsti dagli articoli 119 e 81 della Costituzione.

Come si è già avuto modo di argomentare, ad altri fini, nei precedenti motivi di ricorso, le misure introdotte dalla disposizione impugnata hanno significative ripercussioni sulla programmazione regionale di recente approvazione.

In particolare, si ribadisce che gli sforzi di pianificazione e attuazione delle politiche regionali di questi anni (*cf.* DGR n. 497 del 2013doc. 2 e Lr. n. 9 del 2013, doc. 3) hanno portato ad una tendenza della diminuzione della produzione di rifiuti urbani pro-capite stimabile intorno al -2% (doc. 4) e alla definizione di nuovi obiettivi inerenti l'incremento della raccolta differenziata e la prevenzione o nella produzione del rifiuto. La l.r. n. 9 del 2013, inoltre, ha sancito il principio di autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti.

Ora, le misure introdotte dal Governo incideranno significativamente sugli equilibri economici raggiunti, sotto diversi profili.

In primo luogo, la disciplina determina gravi impatti sulla pianificazione regionale poiché il sistema di smaltimento presente nella Regione Lombardia è gestito in modo tale da creare condizioni concorrenziali al fine di ottimizzare la tariffa di smaltimenti per il servizio al cittadino.



Con l'ammissione di rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo, prevista dal comma 6 dell'art. 35, nel rispetto del principio di prossimità sancito dall'art. 182-*bis*, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 152 del 2006, si alterano tali equilibri.

Infatti, poiché — come detto — il sistema di smaltimento in Regione Lombardia è attualmente gestito in modo tale da creare delle condizioni concorrenziali che hanno ottimizzato la tariffa di smaltimento per il servizio al cittadino, le misure introdotte dal Governo, ed il conseguente ingresso nel mercato di ulteriore rifiuto, a costi nuovamente negoziabili, altererà l'equilibrio economico stabilito, con potenziale aggravio della tariffa per i cittadini lombardi.

È bensì vero che il comma 7 prevede la possibilità di utilizzo del fondo per ridurre le tariffe di gestione dei rifiuti urbani, ma non si hanno certezze circa la possibilità che gli eventuali squilibri possano essere compensati in tal modo e, comunque, ciò dovrebbe avvenire pregiudicando le finalità di bonifica a cui lo stesso fondo è ugualmente destinato e alle quali la Regione, nella propria autonomia politico-finanziaria, intende dare priorità.

Alla luce di quanto precede, si chiede che venga dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 35, del d-l. n. 133 del 2014, convertito con modifiche dalla l. n. 164 del 2014, anche sotto i profili appena esposti.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ex. art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 35, nel suo complesso dispositivo e in particolare con riferimento ai commi 1, 2, 6, 7, 8, 9 e 11 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 12 settembre 2014, n. 212, per violazione degli articoli 3, 77, 81, 117, commi 1, 2, e 3, 119 e 120, della Costituzione.

Si depositeranno, unitamente al presente ricorso notificato, i seguenti documenti:

- 1) Delibera di Giunta regionale n. 2922 del 19 dicembre 2014;*
- 2) DGR n. 497/2013;*
- 3) LR n. 9/2013;*
- 4) DGR n. 1990 del 20 giugno 2014 e allegato 01.*

Roma, 7 gennaio 2015

Prof. avv. Giovanni GUZZETTA - Avv. Viviana FIDANI

15C00023

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015
(della Provincia autonoma di Bolzano)*

Turismo e industria alberghiera - Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. «sblocca Italia») - Definizione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare previa intesa in sede di Conferenza unificata, delle condizioni di esercizio dei «condhotel» nonché dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi - Previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti al suddetto decreto entro un anno dalla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata incidenza in materie («urbanistica e piani regolatori», «turismo e industria alberghiera», «commercio», «esercizi pubblici») assegnate alla competenza legislativa primaria e alla competenza amministrativa delle Province autonome ovvero alla loro competenza legislativa concorrente - Contrasto con lo Statuto speciale e con le norme di attuazione - Illegittimo obbligo di adeguare l'ordinamento provinciale ad un atto sublegislativo sostanzialmente regolamentare - In subordine: Denunciata possibilità che la disciplina dei «condhotel» venga adottata nonostante la mancanza della previa intesa - Violazione del principio di leale collaborazione.



- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 31.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 5) e n. 20), 9, n. 7), e 16; (Costituzione, art. 117, comma quarto); d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278; d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 11, comma 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige (cod. fisc. 00390090215), in persona del Presidente della Giunta provinciale pro-tempore, previa deliberazione della Giunta provinciale 23 dicembre 2014, n. 1608 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 24089 dell'8 gennaio 2015 (doc. 2), rogata dal dott. Eros Magnago, Ufficiale rogante della Provincia di Bolzano, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fase. FLCGDM-45C06L736E) di Padova, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Manzi, via Confalonieri 5, Roma.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, pubblicata nel supplemento ordinario n. 85 alla *G.U.* n. 262 dell'11 novembre 2014, per violazione:

dell'articolo 8, n. 5) e n. 20); dell'articolo 9, n. 7), e dell'articolo 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale), nonché delle correlative norme di attuazione;

del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381;

del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 278;

del decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 686;

dell'art. 11, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare dell'art. 2;

del principio di leale collaborazione,

nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

Con la l. 164/2014 è stato convertito il d.l. 133/2014, c.d. "sblocca-Italia". Il decreto è diviso in dieci capi, ognuno dei quali reca "misure" in diverse materie. Di tale ampio complesso normativo viene qui in considerazione l'art. 31, che riguarda materie che rientrano nella competenza legislativa ed amministrativa della ricorrente Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige.

Per vero, l'art. 43-*bis* dello stesso decreto-legge stabilisce che "Le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione". Con ciò esso pone una generale clausola di salvaguardia che in linea di principio dovrebbe risolvere ogni questione, facendo (come più volte riconosciuto dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale) della compatibilità con lo statuto di autonomia il punto di discriminare tra applicazione e non applicazione delle nuove disposizioni alle autonomie speciali, ed in particolare alla ricorrente Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige.

Tuttavia, il comma 3 dell'art. 31 si riferisce espressamente alla Provincia autonoma di Bolzano, superando così la clausola di salvaguardia con la propria formulazione testuale.

Convorrà in primo luogo esaminare il contenuto della disposizione qui impugnata.

Il capo VII del decreto reca Misure urgenti per le imprese. In particolare, l'art. 31 contiene Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri, stabilendo quanto segue:

"1. Al fine di diversificare l'offerta turistica e favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sono definite le condizioni di esercizio dei condhotel, intendendosi tali gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati.



2. Con il decreto di cui al comma 1 sono altresì stabiliti i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale di cui al medesimo comma. In ogni caso, il vincolo di destinazione può essere rimosso, su richiesta del proprietario, solo previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato.

3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Restano ferme, in quanto compatibili con quanto disposto dal presente articolo, le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 225 del 25 settembre 2002, recante il recepimento dell'accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico".

Come si vede, tale disposizione fa espresso riferimento alle Province autonome (v. il comma 3), vanificando la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 43-bis, d.l. 133/2014 e pregiudicando le competenze costituzionali della Provincia di Bolzano. L'art. 31, ove effettivamente applicabile alla ricorrente Provincia, risulta dunque lesivo delle prerogative costituzionali della stessa e costituzionalmente illegittimo per le seguenti ragioni di

DIRITTO

Illegittimità costituzionale dell'articolo 31.

Come già visto, l'art. 31 d.l. 133/2014, intitolato Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri, stabilisce che, "al fine di diversificare l'offerta turistica e favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le condizioni di esercizio dei condhotel", che vengono di seguito definiti.

Il comma 2 indica ulteriori contenuti del decreto di cui al comma 1 ("i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale di cui al medesimo comma") ed il comma 3 dispone che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*".

Si noti che il comma 3 assume un significato diverso per le Regioni a statuto ordinario e per le autonomie speciali, in particolare per le Province autonome. Per le regioni ordinarie, infatti, tale disposizione vale a concedere un anno di tempo per l'attuazione del decreto. Per le Province autonome, invece, essa viene a stabilire in modo diretto l'applicabilità ad esse di tale decreto (sia pure nel termine di un anno), a prescindere da un giudizio di compatibilità con lo Statuto, che sarebbe invece stato dovuto secondo la generale clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 43-bis, d.l. 133/2014.

Ad avviso della ricorrente Provincia, il comma 3 viene così a sancire l'applicabilità ad essa del decreto, in contrasto con lo Statuto, pregiudicando dunque le sue competenze costituzionali.

In effetti, la disposizione interviene in materie che appartengono alla competenza legislativa primaria e alla competenza amministrativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano, quali l'"urbanistica e piani regolatori" ed il "turismo e industria alberghiera", ai sensi dell'art. 8, nn. 5 e 20, e dell'art. 16 dello Statuto; le Province autonome, inoltre, sono dotate di potestà legislativa primaria nella materia del commercio, ai sensi dell'art. 117, co. 4 Cost. e dell'art. 10, l. cost. 3/2001 (v. la sent. Corte cost. 183/2012), e sono altresì dotate di competenza concorrente statutaria nello specifico ambito degli "esercizi pubblici" secondo l'art. 9, n. 7.

A livello di norme di attuazione, poi, l'art. 11, co. 2, dPR 526/1987 stabilisce che "le funzioni delegate alle regioni a statuto ordinario in forza del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, qualora riguardino materie comprese negli articoli 4 e 8 dello statuto speciale, sono trasferite, rispettivamente, alla regione o alle province autonome per la parte che già non spetta loro per competenza propria".



La ricorrente Provincia di Bolzano ha esercitato tali competenze approvando la legge 14 dicembre 1988, n. 58, Norme in materia di esercizi pubblici, i cui artt. 5 e 6 disciplinano gli esercizi ricettivi a carattere alberghiero ed extra-alberghiero. Le agevolazioni a favore del turismo sono regolate nella l.p. 4/1997, Interventi della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige per il sostegno dell'economia, e nella l.p. 9/1991, Costituzione di fondi di rotazione per l'incentivazione delle attività economiche. I criteri per l'applicazione di tali leggi sono stati dettati con la delibera della Giunta provinciale 15 aprile 2013, n. 599, modificata con delibera della Giunta provinciale 10 giugno 2014, n. 696: tale delibera prevede un vincolo di destinazione del bene agevolato (v. gli artt. 7 e 8). Infine, la Provincia di Bolzano ha adottato la l.p. 11 agosto 1997, n. 13, Legge urbanistica provinciale, che all'art. 29 disciplina la Salvaguardia della ricettività turistica.

L'art. 31 d.l. 133/2014 interviene indubbiamente nelle materie sopra indicate, cioè "urbanistica e piani regolatori", "turismo e industria alberghiera" e "commercio": in particolare là dove riconosce al privato il diritto alla rimozione del vincolo di destinazione alberghiera e rimette al dPCm il compito di definire "i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo".

Esso non si limita a definire i "condhotel", ma prevede un successivo dPCm, sostanzialmente regolamentare, al fine di determinarne le "condizioni di esercizio" e di stabilire "i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera"; e al comma 3, come sopra precisato, si prevede il dovere di adeguamento delle Province al dPCm.

Senonché, la previsione del dovere di adeguamento ad un atto statale sublegislativo, sostanzialmente regolamentare, viola l'art. 117, co. 4 Cost l'art. 8, nn. 5 e 20, St. e le relative norme di attuazione (v. il DPR 381/1974 in materia urbanistica, il DPR 686/1973 in materia di esercizi pubblici ed il DPR 278/1974, in materia di turismo e industria alberghiera) e l'art. 2, d.lgs. 266/1992.

L'art. 2, d.lgs. 266/1992, in particolare, stabilisce chiaramente che le Province hanno un onere di adeguamento solo agli atti legislativi statuti costituenti un limite statutario. Si noti che tale vincolo di adeguamento è in realtà illegittimo anche per le Regioni a statuto ordinario (dato che l'art. 117, co. 6 Cost. esclude ogni competenza regolamentare statale nelle materie regionali): ma per le Province autonome le norme di attuazione dello statuto delimitano in modo specifico e preciso gli oneri di adeguamento.

Dunque, nei confronti delle Province autonome il legislatore statale doveva limitarsi a prevedere l'adeguamento delle Province alle norme legislative statali concretanti limiti statutari, mentre ha disposto l'adeguamento dell'ordinamento delle Province "a quanto disposto dal decreto di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*".

Di qui l'evidente illegittimità costituzionale della disposizione.

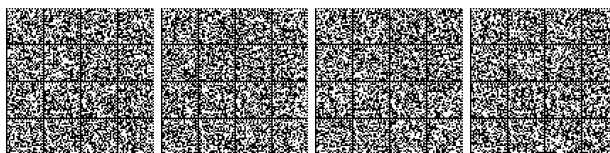
Né a tale censura si potrebbe obiettare che il dPCm sarà adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 9, d.lgs. 281/1997.

Non solo, infatti, la volontà della Provincia di Bolzano può essere scavalcata nella Conferenza unificata, e quindi la Provincia può vedersi imporre un atto che non condivide, ma è evidente che la stessa Provincia non potrebbe volontariamente limitare per il futuro l'autonomia che lo statuto assicura alla propria funzione legislativa.

In via subordinata, è poi da sottolineare che, l'art. 31, comma 1, si riferisce ad una intesa in base all'art. 9 del d.lgs. 281/1997, e che secondo il comma 2, lett. b), di tale disposizione "nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 3 e 4", del medesimo decreto, che prevedono la possibilità di prescindere dall'intesa.

Ora, qualora l'intesa di cui all'art. 31, co. 1, dovesse essere considerata — in forza di tale richiamo — "debole", la norma *de qua* sarebbe ulteriormente illegittima per violazione delle competenze provinciali sopra illustrate e del principio di leale collaborazione. Infatti, poiché — come già detto — la disciplina relativa ai "condhotel" rientra in materie di competenza regionale, le già illustrate ragioni di illegittimità del vincolo che la legge pone di fronte al decreto adottato "previa intesa" varrebbero a maggiore ragione di fronte ad un vincolo posto senza neppure la garanzia (che pur non vale a renderlo legittimo, per le ragioni sopra esposte) di tale previa intesa.

Dunque, ove, in denegata ipotesi, il carattere vincolante del dPCm fosse ritenuto di per sé non illegittimo da codesta Corte, esso lo sarebbe in ogni caso, per violazione del principio di leale collaborazione, nel caso in cui dovesse ritenersi che il difetto di tale previa intesa possa superato.



P.Q.M.

Per le esposte ragioni, la Provincia autonoma di Bolzano, come sopra rappresentata e difesa;

Chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164;

Nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

Padova, 8 gennaio 2015

Prof. avv.: GIANDOMENICO FALCON

15C00024

N. 7

Ordinanza del 14 novembre 2014 del Tribunale di giustizia amministrativa di Bolzano sul ricorso proposto da ASPIAG Service Srl contro Provincia Autonoma di Bolzano ed altri

Commercio - Legge urbanistica provinciale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione di limiti ridottissimi di cubatura nelle zone per insediamenti produttivi destinate al commercio - Ritenuta eccessiva restrizione degli spazi destinati al commercio - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di tutela della concorrenza.

- Legge della Provincia di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 44, come sostituito dal comma 4 dell'art. 8 della legge della Provincia di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, comma secondo, lett. e).

Commercio - Legge urbanistica provinciale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limiti alle superfici da destinare alla vendita di merci negli insediamenti produttivi - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di tutela della concorrenza.

- Legge della Provincia di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10, art. 44-bis.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, comma secondo, lett. e).

Commercio - Legge urbanistica provinciale - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limiti per il commercio al dettaglio - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di tutela della concorrenza.

- Legge della Provincia di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, comma secondo, lett. e).

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

SEZIONE AUTONOMA DI BOLZANO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 117 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da Aspiag Service Srl, rappresentata e difesa dagli avv.ti Christof Baumgartner e Guido Zago, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Andrea Pallaver in Bolzano, via Carducci, 3;

Contro

Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Renate von Guggenberg, Hansjörg Silbernagl, Fabrizio Cavallar e Patrizia Giancesello, domiciliata presso l'Avvocatura provinciale in Bolzano, piazza Silvius Magnago, 1;



Comune di Bolzano, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Gudrun Agostini, Bianca Maria Giudiceandrea, Laura Polonioli e Alessandra Merini, domiciliato presso l'Avvocatura comunale in Bolzano, vicolo Gumer, 7;

Nei confronti di:

Podini Holding Spa e Twentyone Srl, rappresentati e difesi dagli avv.ti Daniel Rudi Ellecosta, Dieter Schramm e Nausicaa Mall, con domicilio eletto presso lo studio legale degli avv.ti Walzl-Bott-Baur in Bolzano, via Duca D'Aosta, 100;

Iniziativa Methab Spa, rappresentata e difesa dall'avv. Igor Janes, con domicilio eletto presso il suo studio legale in Bolzano, corso Libertà, 35;

Per l'annullamento:

1) della deliberazione della Giunta Provinciale n. 238 dd. 11.2.2013, avente per oggetto: Comune di Bolzano - modifica della destinazione d'uso da "Zona D1 - zona per insediamenti produttivi" in "Zona produttiva D3 con destinazione particolare ai sensi dell'art. 44-bis, comma 1, l.p. n. 13/97" - per la realizzazione del centro commerciale di rilievo provinciale sul sito "Twenty" e spostamento del previsto ponte pedo-ciclabile sull'Isarco - modifica d'ufficio del piano urbanistico comunale (doc. 1), pubblicata nel B.U. n. 8/I-II del 19.2.2013 e ripubblicata nel B.U. n. 9/I-II del 26.2.2013 (doc. 2);

2) della deliberazione della Giunta Provinciale n. 334 dd. 4.3.2013, avente per oggetto: integrazione grafica della deliberazione n. 238 dell'11.2.2013 recante: "Comune di Bolzano - modifica della destinazione d'uso da "Zona D1 - zona per insediamenti produttivi" in "Zona produttiva D3 con destinazione particolare ai sensi dell'art. 44-bis, comma 1, l.p. n. 13/97" - per la realizzazione del centro commerciale di rilievo provinciale sul sito "Twenty" e spostamento del previsto ponte pedo-ciclabile sull'Isarco - modifica d'ufficio del piano urbanistico comunale" (doc. 3);
nonchè

3) della deliberazione della Giunta Provinciale n. 1404 dd. 19.9.2011 avente per oggetto: Comune di Bolzano - modifica della destinazione d'uso da "Zona D1 - zona per insediamenti produttivi" in "Zona produttiva D3 con destinazione particolare ai sensi dell'art. 44-bis comma 1 l.p. n. 13 dell'11 agosto 1997" - per la realizzazione del centro commerciale di rilievo provinciale e spostamento del previsto ponte pedo-ciclabile sull'Isarco. Bozza di proposta di modifica d'ufficio del piano urbanistico comunale da sottoporre al Comune di Bolzano ai sensi dell'art. 21 comma 6 l.p. n. 13 dd. 13 agosto 1997 (doc. 4);

4) della deliberazione del Comune di Bolzano n. 109 dd. 17.11.2011 avente per oggetto: Bozza di proposta di modifica d'ufficio del piano urbanistico comunale - modifica della destinazione d'uso da "Zona D1 — zona per insediamenti produttivi" in "Zona produttiva D3 con destinazione particolare ai sensi dell'art. 44-bis comma 1 l.p. n. 13 dell'11 agosto 1997" - per la realizzazione del centro commerciale di rilievo provinciale e spostamento del previsto ponte pedo-ciclabile sull'Isarco (doc. 5);

5) della deliberazione della Giunta Provinciale n. 125 dd. 30.1.2012 avente per oggetto: Comune di Bolzano modifica della destinazione d'uso da "Zona D1 - zona per insediamenti produttivi" in "Zona produttiva D3 con destinazione particolare ai sensi dell'art. 44-bis comma 1 l.p. n. 13 dell'11 agosto 1997" - per la realizzazione del centro commerciale di rilievo provinciale e di un ponte pedo-ciclabile sull'Isarco. Proposta di modifica d'ufficio del piano urbanistico comunale (doc. 6);

6) della deliberazione del Comune di Bolzano n. 46 dd. 3.5.2012 avente per oggetto: proposta di modifica d'ufficio del piano urbanistico comunale - modifica della destinazione d'uso da "Zona D1 - zona per insediamenti produttivi" in "Zona produttiva D3 con destinazione particolare ai sensi dell'art. 44-bis comma 1 l.p. n. 13 dell'11 agosto 1997" - per la realizzazione del centro commerciale di rilievo provinciale e di un ponte pedo-ciclabile sull'Isarco - delibera G.P. n. 125 del 30.1.2012 - parere (doc. 7);

7) di ogni ulteriore atto richiamato, presupposto, infraprocedimentale, conseguente ed esecutivo, ivi compresa, per quanto occorra, il rapporto finale della "Commissione di esperti per la realizzazione del Centro Commerciale di Bolzano" dd. 23 febbraio 2011 (doc. 8), nonché la decisione giunta dd. 1.10.2012 con la quale la pratica è stata trasferita all'Avvocatura della Provincia.

Motivi aggiunti depositati il 22.05.2014

della concessione edilizia n. 114/2014 del Comune di Bolzano Prot. nr. 73296/2013, doc. n. 14/2014, pratica edilizia 2011-2960-1;



di ogni ulteriore atto richiamato, presupposto, infraprocedimentale, conseguente ed esecutivo e, in particolare, della delibera della Giunta Provinciale di Bolzano G.P. n. 91 del 12.03.2014 avente ad oggetto “Approvazione bozza di convenzione ai sensi della l.p. 13/1997 tra Comune di Bolzano e la società Podini Holding Spa e Twenty srl per la realizzazione di infrastrutture in via Galilei a Bolzano.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti, gli atti di costituzione in giudizio, le memorie difensive e le memorie di replica;
Visti la documentazione prodotta e tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2014 il dott. Peter Michaeler e uditi per le parti i difensori come da verbale d’udienza.

A) Il fatto ed il processo

L’Aspiag conduce una catena di supermercati (sotto le insegne Despar, Eurospar e Interspar).

È intenzionata ad aprire un centro commerciale Bolzano su un areale di sua proprietà (p.ed. 3328 in P.T. 3117/II e p.ed. 3977 in P.T. 3344/II CC Dodiciville, complessivamente 5, 4 *ha*), urbanisticamente classificato come zona produttiva.

Altrettanto la società Iniziative Methab srl che è parte processuale. Anch’essa è interessata ad aprire un centro commerciale in una zona produttiva della città di Bolzano su un areale di sua proprietà (areale della Metro).

La legge urbanistica provinciale (art. 44-*bis* l.p. 13/97), però, consente solo l’apertura di un unico centro commerciale di rilevanza provinciale in una delle zone produttive del comune di Bolzano.

Per consentire la realizzazione del centro commerciale di rilevanza provinciale, la legge urbanistica provinciale n. 13/97 prevede che la zona produttiva (ordinaria) vada trasformata in zona produttiva con destinazione particolare. Per la trasformazione, la legge urbanistica prevede una procedura apposita, disciplinata dall’art. 21, comma 6 l.p. 13/97.

Per comodità si riportano le disposizioni rilevanti della legge urbanistica provinciale l.p. 13/97:

Articolo 44-*bis* della legge urbanistica provinciale n. 13/97:

“(Zone produttive con destinazione particolare)

1. Sono considerate zone produttive con destinazione particolare le zone per strutture turistiche, le zone individuate ai sensi dell’art. 107, commi 3 e 4, la zona per la realizzazione del centro commerciale di rilievo provinciale nonché zone per impianti per la produzione di energia termica ed elettrica...”

Articolo 21 della legge urbanistica provinciale n. 13/97:

“(Varianti al piano urbanistico comunale)

Commi da 1 a 5 (*omissis*)

6. La zona per la realizzazione del centro commerciale di cui all’art. 44-*bis*, comma 1, viene prevista dalla Giunta provinciale con il procedimento di cui ai commi 2, 4 e 5, sentito preventivamente il comune.”

Nelle zone produttive di Bolzano esistono diversi siti o areali potenzialmente idonei ad ospitare il centro commerciale provinciale, tra cui anche l’areale di proprietà della società ricorrente Aspiag e l’areale della società cointeressata Iniziative Methab srl.

Forte del principio giurisprudenziale che attribuisce alla pubblica amministrazione ampia discrezionalità nell’individuazione delle zone urbanistiche, la Giunta provinciale ha scelto l’areale Twenty quale sito per l’insediamento del centro commerciale provinciale. Si tratta di una zona produttiva di proprietà della controinteressata Podini Holding spa ove questa già esercita il commercio al dettaglio (in forza delle sentenze CdS, IV, n. 5204/04 e CdS, VI, n. 2870/13).

La scelta è avvenuta con la delibera della Giunta provinciale n. 238 del 11.2.2013 che, adottata ai sensi dell’art. 21, comma 6 sopracitato, ha modificato il piano urbanistico del Comune di Bolzano, trasformando l’areale del Twenty da zona produttiva ordinaria (zona D1) in zona produttiva con destinazione particolare (zona D3).

All’interno del procedimento di modifica del piano urbanistico è stato inserito un sub-procedimento di comparazione tra questo sito con i siti concorrenti della società Aspiag ed della società Iniziative Methab. Il sub-procedimento è giunto alla conclusione che l’areale prescelto del Twenty sia il più idoneo ad ospitare il centro commerciale.

La delibera n. 238/11 ed i provvedimenti ad essa propedeutici sono stati impugnati dalla società Aspiag dinanzi a questo tribunale sulla base di due ordini di motivi, posti gradatamente tra di loro.

Il motivo principale di impugnazione della delibera consiste nella doglianza che la legge urbanistica provinciale n. 13/97, laddove ammette la realizzazione di un solo centro commerciale di rilevanza provinciale (art. 44-*bis* l.p. 13/97) e laddove fa divieto di commercio al dettaglio nelle zone produttive eccettuate alcune categorie merceologiche (art. 44-*ter* l.p. 13/97), sia in contrasto con la normativa europea (direttiva Bolkenstein n. 123/2006) e nazionale di liberalizzazione del commercio, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi. Per quanto riguarda la legislazione



nazionale, la difesa della società cita il decreto legislativo 59/2010 che ha recepito la direttiva Bolkenstein, nonché l'art. 31, 2° comma d.l. 201/2011 (Decreto "Salva-Italia", convertito nella legge 214/11) e l'art. 3 d.l. 223/06 ("decreto Bersani", convertito nella legge 248/06) che hanno, liberalizzato l'attività commerciale, abolendo le autorizzazioni amministrative, i contingentamenti, i limiti territoriali, le pianificazioni ed i vincoli di qualsiasi natura.

La società ricorrente chiede pertanto l'annullamento della delibera previa disapplicazione ope iudicis della normativa legislativa provinciale (art. 44-*bis* e 44-*ter* l.p. 13/97).

La disapplicabilità della normativa provinciale è argomentata, da un lato, con la tesi dell'applicabilità diretta della direttiva Bolkenstein, ritenuta sufficientemente dettagliata, e, dall'altro lato, con il richiamo ad un filone giurisprudenziale della giustizia amministrativa (CdS, 2808/09; TAR Friuli 145/11, TAR Lazio 32688/10, TAR Toscana 6400/10 e altre) secondo il quale, essendo la disciplina della materia in esame di competenza esclusiva dello Stato, le Regioni sarebbero sfornite di potestà legislativa.

In subordine la società ricorrente ha proposto un altro gruppo di motivi di impugnazione che, in sintesi, sono focalizzati sul metodo di scelta del sito. Anziché instaurare una regolare procedura di selezione tra gli aspiranti per individuare il sito più idoneo attraverso un'adeguata pubblicità preventiva e la predeterminazione trasparente dei criteri di scelta, nonché la partecipazione dei concorrenti alla selezione in condizioni di parità, la Provincia avrebbe dapprima individuato, direttamente ed unilateralmente, il luogo (Twenty) attraverso il procedimento di modifica del piano urbanistico, garantendo solo successivamente ai concorrenti esclusi (areale Aspiag e areale Metro di Iniziative Methab), attraverso la presentazione di osservazioni e l'inserimento del sub-procedimento all'interno del procedimento principale (modifica del piano urbanistico), una partecipazione differita nella scelta del sito.

La tesi della società ricorrente è sostenuta anche dalla società Iniziative Methab srl che ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme provinciali contrastanti con la normativa europea e statale in materia di concorrenza.

Entrambe le società hanno richiamato la sentenza n. 38/2013 della Corte costituzionale.

La Provincia autonoma di Bolzano, il Comune di Bolzano e la controinteressata Podini Holding si sono costituiti in causa ed hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Nelle more del processo, il Comune di Bolzano ha rilasciato alla Podini Holding la concessione edilizia n. 114/14 attraverso la quale questa, ampliando la struttura già esistente, potrà realizzare il centro commerciale provinciale. La concessione edilizia è stata impugnata con motivi aggiunti.

Il processo è stato discusso all'udienza pubblica del 22 ottobre c.a., dopodiché è stato trattenuto in decisione.

B) La normativa

In seguito alla direttiva Bolkenstein n. 123/06 ed al decreto legislativo di recepimento n. 59/10, al decreto "Bersani" (d.l. 223/06 convertito in legge 248/06), ai decreti Monti (decreto "Salva Italia" n. 201/11, convertito in legge 214/11, nonché, decreto 138/11, convertito in legge n. 148/11), nonché, in seguito al d.l. 1/12 (convertito in legge 27/12), il legislatore nazionale è intervenuto varie volte allo scopo di garantire la più ampia applicazione del principio di libera concorrenza al settore del commercio, sancendo il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali attraverso l'eliminazione di ingiustificate restrizioni e limitazioni.

Si cita il testo originario dell'art. 31, 2° comma del d.l. 201/11: "Secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012."

Di conseguenza, non diversamente da altre Regioni, anche la Provincia Autonoma di Bolzano si è adeguata alle prescrizioni statali, emanando la legge provinciale 16 marzo 2012 n. 7, nella quale ha liberalizzato il commercio, prevedendo all'art. 2 che l'attività commerciale possa essere iniziata attraverso una semplice comunicazione di avvio.

All'art. 5, la legge provinciale n. 7/12 ha riscritto l'art. 44-*ter* della legge urbanistica n. 13/97 che è dedicato alla disciplina del commercio al dettaglio nelle zone produttive, ribadendo in sostanza il previgente divieto di attività commerciale minuita in tali zone, eccettuati il centro commerciale di rilevanza provinciale ed alcuni settori merceologici ingombranti (auto, mobili, materiali edili ecc.).

A questo punto è intervenuta, su ricorso principale presentato dal Governo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 38/13, dichiarando l'illegittimità dell'art. 5 (commi 1, 2, 3, 4 e 7) della legge provinciale n. 7/12 e chiarendo che nella subjecta materia sussiste la competenza legislativa esclusiva dello Stato. Con analoga motivazione, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la disciplina commerciale di altre Regioni (v. sentenza n. 104/2014 con riferimento alla legge della Regione Valle Aosta o la sentenza n. 125/2014 con riferimento alla legge della Regione Umbria).



Nell'intervallo tra la decisione (11.3.2013) ed il deposito (15.3.2013) della sentenza n. 38/13 della Consulta, in data 13.3.2013 è entrata in vigore un'altra legge provinciale. Trattasi della legge 8 marzo 2013 n. 3 che, all'art. 3, ha dettato una nuova disciplina al commercio al dettaglio nelle zone produttive attraverso la riscrittura dell'art. 44-ter della legge urbanistica n. 13/97.

L'art. 3, al comma 1, dispone in generale che nelle zone produttive il commercio al dettaglio "...è consentito solo nel rispetto della tutela dell'equilibrato sviluppo dell'ambiente urbano ed in armonia con la necessità di un organico e controllato sviluppo ambientale e del traffico, della tutela dell'ambiente, compreso l'ambiente rurale e cittadino, del paesaggio e della natura, della tutela dei monumenti e dei beni culturali, della salute e del diritto al riposo dei lavoratori".

Al comma 2, l'art. 3, mentre da un lato delega ai comuni "...la valutazione e la decisione circa l'idoneità all'esercizio del commercio al dettaglio delle aree nelle zone produttive", dall'altro lato delega alla Giunta provinciale l'emana-zione di "... indirizzi, criteri e modalità vincolanti per la valutazione e la decisione da assumere da parte dei comuni...", assegnando a tal fine alla Giunta il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge.

Al comma 3, l'art. 3 ripete nuovamente, quale regola generale, il divieto di commercio al dettaglio nelle zone produttive fino a quando la Giunta provinciale non avrà emanato gli indirizzi e criteri vincolanti, eccettuati il centro commerciale di rilevanza provinciale ed i già noti settori merceologici ingombranti (auto, mobili, materiali edili ecc.). La Giunta provinciale non ha mai emanato gli indirizzi e criteri, sicché il divieto non è mai venuto meno.

Il Governo ha prontamente impugnato innanzi alla Corte costituzionale anche l'art. 3 della l.p. 3/13. Il giudizio di costituzionalità, iscritto al RG n. 59/13, è ancora pendente.

Nel frattempo, anche lo Stato ha modificato il comma 2 dell'art. 31 d.l. 201/11, nel senso che alle Regioni è stata nuovamente attribuita una modesta competenza legislativa. La modifica è stata introdotta con la legge di conversione n. 98/13 del decreto-legge n. 69/13 attraverso l'aggiunta di un comma 5-ter all'art. 30 e con la legge di conversione n. 116/14 del decreto-legge n. 91/14 con l'aggiunta di un art. 22-ter.

Con le modifiche, l'art. 31, comma 2 d.l. 201/11 ha assunto il seguente tenore finale, oggi in vigore:

"Secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, . esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali".

Interpellata dalle Province autonome di Trento e Bolzano, l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha rilasciato, in data 11.12.2013, il seguente parere sulla portata della modifica introdotta al 2 comma dell'art. 31 (parere AS 1098):

"... l'Autorità, al fine di evitare che la novella (id est: modifica all'art. 31, 2 comma d.l. 201/11) possa indurre indebiti limitazioni alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, sottolinea che le Regioni ed enti locali potranno legittimamente introdurre restrizioni per quanto riguarda le aree di insediamento di attività produttive o commerciali, così come espressamente previsto dalla nuova formulazione della norma, solo ove esse risultino giustificate dal perseguimento di un interesse pubblico, specificamente individuato, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, e a condizione che ciò avvenga nel rigoroso rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione, oltre che del principio di non discriminazione".

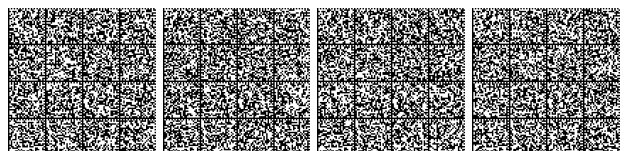
La serie delle modifiche legislative non è ancora finita.

La recentissima legge provinciale 23 ottobre 2014 n. 10 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale del 28.10.2014) ha, da un lato, abrogato l'art. 44-ter della legge urbanistica provinciale n. 13/97 (v. art. 17, lettera d) e, dall'altro lato, ha riscritto art. 44 della medesima legge (v. art. 8, comma 4) che reca l'ennesima, nuova disciplina sull'esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive.

Il nuovo art. 44 (introdotto dal comma 4 dell'art. 8 l.p. 10/4) è del seguente tenore:

"Art. 44 (Zone per insediamenti produttivi)

1. Le zone per insediamenti produttivi sono destinate all'insediamento di attività industriali, artigianali, di commercio all'ingrosso, di commercio al dettaglio e di prestazione di servizi. Nelle zone per insediamenti produttivi può essere svolta anche attività di formazione e di aggiornamento da parte di enti senza scopo di lucro, e possono essere inoltre realizzate strutture d'interesse pubblico. Le attività o la concentrazione delle stesse che, direttamente o per il traffico veicolare indotto, comportano forti emissioni, anche odorigene, nonché le attività di commercio al dettaglio,



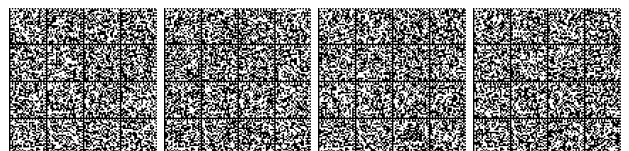
sono ammissibili solo in zone appositamente individuate, mediante modifica del piano urbanistico comunale su iniziativa degli interessati. Tali attività e la disciplina di tali zone sono individuate con regolamento di esecuzione che la Giunta provinciale deve emanare entro il termine perentorio di 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge. Questa disciplina si applica anche qualora l'attività a forte emissione intenda insediarsi in una zona per attrezzature collettive.

2. Il commercio al dettaglio nelle zone per insediamenti produttivi è disciplinato nel rispetto della legislazione statale e comunitaria, in ossequio allo Statuto di Autonomia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, nonché in conformità con il dettato dell'art. 6 della Costituzione italiana e degli articoli 6, 7 e 8 della Convenzione Unesco del 20 ottobre 2005, in quanto il mantenimento di una popolazione stabile costituisce elemento di salvaguardia dell'assetto del territorio e, nel caso della provincia di Bolzano, presupposto per la permanenza delle minoranze linguistiche ivi insediate.

3. Le zone per insediamenti produttivi si distinguono in zone di interesse comunale, di competenza dei rispettivi comuni, singoli o associati, ed in zone di interesse provinciale, per le quali è competente la Provincia. Esse sono previste nei piani urbanistici comunali. Per il commercio al dettaglio devono essere individuate apposite zone. Per le nuove zone per insediamenti produttivi deve essere predisposto un piano di attuazione la cui disciplina è demandata ad apposito regolamento di esecuzione da emanare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente articolo, ad eccezione di piccoli ampliamenti, oppure se una zona è destinata all'insediamento di un'unica impresa. Nel caso di attività di commercio al dettaglio e/o di prestazione di servizi deve essere sempre predisposto un piano di attuazione. In assenza di piano di attuazione possono essere rilasciate concessioni edilizie per la ristrutturazione di edifici esistenti, per la demolizione e ricostruzione di edifici, nonché in zone produttive in cui siano state edificate più del 75 per cento delle aree. Nel caso di nuovi insediamenti produttivi la superficie da destinare a spazi ad uso pubblico o ad attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi, è determinata dalla Giunta provinciale ai sensi dell'art. 45, comma 1. Nel caso di nuove attività di prestazione di servizi e/o commercio al dettaglio che si insediano sia in zone per insediamenti produttivi esistenti, che in nuove, devono essere riservati spazi in sedime di zona per attrezzature collettive, verde pubblico e parcheggi nella misura stabilita dall'art. 5, comma 1, punto 2, del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

4. Al fine di assicurare che lo sviluppo delle attività commerciali sia compatibile con la tutela dell'ambiente e dell'ambiente urbano, nonché con la salvaguardia del territorio montano, e al fine di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile e di assicurare la priorità del riuso edilizio del suolo edificato esistente, nelle zone per insediamenti produttivi può essere destinato ad attività di prestazione di servizi e/o commercio al dettaglio complessivamente il 25 per cento della cubatura ammissibile della zona, rispettivamente il 40 per cento nei comuni con più di 30.000 abitanti. Il piano di attuazione può prevedere una percentuale inferiore o una concentrazione della quota disponibile per la zona su singoli lotti. In sede di prima applicazione, di dette percentuali, visto l'elevato grado di utilizzo per le attività diverse dal commercio al dettaglio nelle zone per insediamenti produttivi esistenti, a seguito della disciplina introdotta dalla legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15, e conservata sino alla legge provinciale 19 luglio 2013, n. 10, almeno il 90 per cento è riservato alle attività di prestazione di servizi. Tale percentuale è soggetta a verifica ed eventuale modifica entro 12 mesi dall'entrata in vigore del presente articolo, a seguito di una rilevazione dell'esistente distribuzione delle attività ammesse nelle zone per insediamenti produttivi e del loro impatto e carico urbanistico sul territorio, svolta dall'amministrazione provinciale in collaborazione con i Comuni. In relazione agli esiti della rilevazione, con regolamento di esecuzione, il limite del 90 per cento previsto per le attività di prestazione di servizi, può essere abbassato fino al 75 per cento. Ove la suddetta verifica non intervenga nel termine dei 12 mesi, la percentuale riservata per le attività di prestazioni di servizi viene automaticamente ridotta al 75 per cento. Nella determinazione della quota disponibile per il commercio al dettaglio si tiene conto anche delle attività già esistenti in base al previgente art. 44-ter, comma 3. Le disposizioni del presente comma si applicano altresì alle strutture di vendita che all'entrata in vigore della presente legge sono già state autorizzate o hanno legittimamente iniziato la propria attività nelle zone per insediamenti produttivi, qualora intendano destinare la propria superficie alla vendita di merci diverse da quelle di cui al previgente art. 44-ter, comma 3, come definite dalla delibera della Giunta provinciale n. 1895 del 9 dicembre 2013. Fino all'emanazione del regolamento di esecuzione, nelle zone per insediamenti produttivi il commercio al dettaglio viene esercitato secondo la disciplina del previgente art. 44-ter, comma 3.

5. Nelle zone per insediamenti produttivi il commercio al dettaglio è ammesso senza limitazioni di superficie per le merci che, per volume ed ingombro, per difficoltà connesse alla loro movimentazione, nonché a causa di eventuali limitazioni al traffico, non possano essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta ed il fabbisogno nelle zone residenziali. Tali merci sono: auto e motoveicoli a due o più ruote a propulsione autonoma, incluse le macchine edili, macchinari e prodotti per l'agricoltura, materiali edili, macchine utensili e combustibili, mobili e bevande in confezioni formato all'ingrosso.



6. Nelle zone per insediamenti produttivi il commercio al dettaglio esercitato nella forma del centro commerciale e della grande struttura di vendita di cui all'art. 4, comma 1, lettere *f*) e *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, è soggetto, nelle more dell'adeguamento della legge provinciale 5 aprile 2007, n. 2, alla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove per 'autorità competente' si intende il comitato ambientale di cui all'art. 3 della legge provinciale 5 aprile 2007, n. 2. Questa disciplina trova applicazione anche alle comunicazioni presentate ai sensi della legge provinciale 17 febbraio 2000, n. 7, e della legge provinciale 16 marzo 2012, n. 7, qualora tali comunicazioni, successivamente all'entrata in vigore del presente articolo, vengano utilizzate nella forma del centro commerciale o della grande struttura di vendita di cui all'art. 4, comma 1, lettere *f*) e *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114."

Fine dell'art. 44 novellato dall'art. 8 l.p. 14/10.

C) Individuazione della normativa applicabile al caso in esame, vale a dire alla delibera impugnata n. 238/13 del 11.2.2013 (e dei provvedimenti ad essa propedeutici)

Come già detto, nella sentenza n. 38/13 la Corte costituzionale aveva chiarito che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della competenza statale esclusiva nella materia trasversale della concorrenza e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza, quali la materia dell'urbanistica.

Essendo competente lo Stato che ha adottato una disciplina esaustiva in materia di concorrenza, la prima domanda da porre è se il giudice non debba letteralmente "ignorare" (non applicare) la disciplina provinciale, perché adottata da un organo legislativo incompetente. In questo senso è orientato un vigoroso indirizzo giurisprudenziale amministrativo (è anche la tesi della società ricorrente), da ultimo efficacemente sostenuto anche nella sentenza CdS, V, 5473/2013 che, argomentando sulla base della sentenza Cost. n. 38/2013, aveva argomentato che la legislazione statale in subjecta materia fosse "... direttamente cogente in tutte le Regioni". Per sintetizzare al massimo, nel contrasto tra due discipline legislative, l'operatore del diritto deve prendere come riferimento la disciplina emanata dallo Stato competente e non quella della Regione incompetente.

Questo indirizzo giurisprudenziale non è, però, pacifico. La sentenza CdS, VI, 2870/13, (causa Podini Holding / Provincia Autonoma e Comune di Bolzano / Ercashopping), sembra giungere ad un risultato opposto. Partendo anch'essa dalla sentenza costituzionale n. 38/13, è arrivata alla conclusione che il "...collegio non potrebbe esimersi dal sollevare la questione di legittimità costituzionale in relazione a tali disposizioni (id est: normativa provinciale sopravvenuta nelle more del processo!) per ragioni in tutto analoghe a quelle che hanno condotto alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5 della legge provinciale n. 7/12".

Come si vede, la giurisprudenza non è univoca. Secondo un indirizzo va sollevata la questione di legittimità costituzionale, secondo un altro indirizzo, più energico e radicale, la normativa regionale va semplicemente non applicata (ignorata).

La difformità degli indirizzi non è però decisiva, perché, come insegna la giurisprudenza costituzionale, in presenza di due possibili interpretazioni contrastanti, l'operatore del diritto deve attenersi a quella conforme alla Costituzione (così come interpretata dalla Corte costituzionale) che, nel caso in esame, sarebbe, ad avviso di questo collegio, quella giurisprudenziale più radicale. A spostare, però, il pendolo in favore dell'indirizzo che ritiene necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale è la circostanza che il legislatore, nell'apportare le recenti modifiche all'art. 31, 2 comma d.l. 201/11 convertito nella legge 214/11 (le modifiche introdotte con le leggi di conversione n. 98/13 e 116/14 dei decreti legge n. 69/13 e 91/14), ha reinserto le Regioni 'nel gioco', attribuendo loro la facoltà di interdire alcune zone agli esercizi commerciali per determinati motivi che sembrano tassativamente elencati ("...potendo prevedere al riguardo ... anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni...solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali").

La competenza legislativa restituita alle Regioni è modesta ma decisiva per non dare seguito all'indirizzo giurisprudenziale più energico e radicale che impone di ignorare le legislazioni regionali non competenti. Va sollevata quindi la questione di legittimità costituzionale, al fine di appurare se la Provincia sia rimasta all'interno delle competenze legislative assegnate dal modificato art. 31 d.l. 201/11 o abbia nuovamente sconfinato nelle competenze legislative riservate allo Stato.

La seconda domanda da porre è: nei confronti di quale legge provinciale va sollevata la questione di legittimità costituzionale? La domanda è doverosa perché nel breve arco temporale di meno di due anni il legislatore provinciale ha modificato per ben tre volte la disciplina del commercio al dettaglio nelle zone produttive.



Mentre l'art. 44-*bis* l.p. 13/97 che ammette l'insediamento di un centro commerciale di rilevanza provinciale nella comune di Bolzano non ha subito novelle o modifiche, la materia del commercio al dettaglio nelle zone produttive ha subito la prima modifica con l'art. 5 l.p. 7/12, la seconda con l'art. 3 l.p. 3/13 e la terza con l'art. 8, comma 4 l.p. 10/14.

Con il primo (art. 5 l.p. 7/12) ed il secondo intervento (articolo 3 l.p. 3/13) l'art. 44-*ter* ha subito modifiche, con il terzo, recentissimo intervento legislativo l'art. 44-*ter* è stato abrogato e la disciplina del commercio al dettaglio è stata 'trasferita' all'interno dell'art. 44 L.P. 13/97.

Secondo il principio del 'tempus regit actum' (applicazione della legge in vigore al momento dell'emanazione dell'atto amministrativo), la delibera impugnata n. 238/13 del 11.2.2013 sarebbe retta, sotto il profilo temporale, dall'art. 5 l.p. 7/12, successivamente dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 38/13. Come già detto, ancora prima della pubblicazione della sentenza n. 38/13 è intervenuto l'art. 3 della legge provinciale n. 3/13 che nel frattempo è già stato nuovamente sostituito, in tutte le sue parti, dalla recentissima legge provinciale n. 10/14 che è retroattiva come risulta in modo chiaro dal suo contenuto, in particolare dal comma 11 dell'art. 8.

A questo punto conviene riportare il comma 11 dell'art. 8 l.p. 10/14, una norma procedimentale di diritto intertemporale:

"11. Le attività di commercio al dettaglio in zone per insediamenti produttivi per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia stata inoltrata la relativa comunicazione, ma alle quali non corrisponda un effettivo esercizio, nonché le attività a cui sia stato dato inizio, ma il cui esercizio non sia totalmente conforme alla comunicazione inoltrata, sono considerate, alla data di entrata in vigore della presente legge, non in essere e la relativa comunicazione inefficace. Questa, se inoltrata nuovamente, viene esaminata ai sensi delle disposizioni di cui al comma 4 (id est: nuova versione dell'art. 44 l.p. 13/97 introdotta con la l.p. 10/14). Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione anche nel caso in cui l'attività non abbia avuto inizio in forza di provvedimenti amministrativi, anche se oggetto di contenzioso giudiziario, salvo i casi di loro annullamento in base a sentenza passata in giudicato."

Come insegna la sentenza CdS, V, 1973/13, la retroattività della legge può essere desunta anche dal suo contenuto ed, infatti, il comma 11 dell'art. 8 enuncia la chiara volontà del legislatore provinciale di volere disporre una deroga al principio dell'irretroattività delle leggi (art. 11 preleggi), nel senso di volere imporre effetti retroattivi alla disciplina appena introdotta, vale a dire al nuovo art. 44 l.p. 13/97, determinando l'applicazione della nuova disposizione anche al passato ed ai processi pendenti, compreso, quindi, anche il presente processo.

Alla stessa conclusione si arriva attraverso un ragionamento "per esclusioem".

Come già detto, il divieto del commercio al dettaglio è ribadito in tre leggi provinciali susseguitesi entro un brevissimo lasso di tempo (art. 5 l.p. 7/12, art. 3 l.p. 3/13 e nuovo art. 44 l.p. 13/97).

Quale di queste disposizioni si applica al caso in esame?

Certamente non l'art. 5 l.p. 7/12 perché dichiarato incostituzionale. La dichiarazione di incostituzionalità ha, infatti, effetti retroattivi.

Ma neppure l'art. 3 l.p. 3/13 perché anche questa disposizione è stata 'tolta di mezzo', con efficacia *ex tunc*, dall'art. 8 l.p. (11 comma) 10/14. L'art. 3 non produce neppure limitati effetti ultrattivi che presupporrebbero la sua abrogazione con efficacia *ex nunc*. L'art. 8 l.p. 10/14, invece, è intervenuto retroattivamente. Resta unicamente l'art. 44 l.p. 13/97 che, in virtù della clausola retroattiva (art. 8, comma 11 l.p. 10/14), disciplina anche i casi pregressi, compreso il presente.

Riassumendo, si ritiene che, in virtù della clausola di retroattività, al caso in esame (delibera n. 238/13) debba applicarsi l'art. 44 l.p. 13/97 nella versione novellata dall'art. 8 l.p. 10/14.

Non essendo rilevante ai fini della decisione della presente causa (annullamento o meno della delibera n. 238/13 e dei provvedimenti propedeutici), non occorre sollevare questione di legittimità costituzionale nei confronti dello stesso comma 11 dell'art. 8 l.p. 10/14, benché anch'esso sia fortemente indiziato di illegittimità costituzionale (violazione dell'art. 117, comma 2 lettera l, dell'art. 111. e dell'art. 24 della Costituzione: sulla problematica delle leggi retroattive vedi *ex multis* sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo 29.7.2004, 'caso Scordino' e Cass. Sez. Un. ordinanza 13.1.2014 n. 441).

Solo per completare l'esposizione, si fa presente che la società ricorrente aveva presentato comunicazioni di avvio che, però, sono state rigettate dal Comune di Bolzano. Il rigetto è stato annullato da questo tribunale con le sentenze n. 253/12, 254/12, 255/12, 256/12, 257/12, 258/12, 259/12 e 260/12.

Le cause pendono in appello.

D) Il presupposto della rilevanza e della non manifesta infondatezza Chiarito che il parametro legislativo di riferimento della delibera n. 238/13 sono l'art. 44-*bis* e ed il novellato art. 44 della l.p. 13/97 (in virtù della sua retroattività), i presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza vanno riferiti a questi due parametri legislativi.



D1) Il presupposto della rilevanza

L'art. 44-bis l.p. 13/97 (consente l'insediamento di un solo centro commerciale di rilevanza provinciale in una delle zone produttive Bolzano) e l'art. 44, 4 comma l.p. 13/97 (rinnova, retroattivamente, il divieto di commercio al dettaglio nelle zone produttive) sono due disposizioni strettamente e intimamente connesse tra di loro che "simul stabunt vel simul cadent". Esse sono, infatti, espressione del medesimo pensiero di fondo, quello di porre ostacoli e limiti alla libertà di apertura di esercizi commerciali. In caso della loro dichiarazione di illegittimità va accolto il motivo principale del ricorso della società ricorrente Aspiag ed annullata la delibera n. 238/13 (insieme ai provvedimenti ad essa propedeutici).

D2) Il presupposto della non manifesta infondatezza

L'art. 44-bis l.p. 13/97 e l'art. 44, comma 4 l.p. 13/97 sono indiziati di incostituzionalità per i seguenti motivi:

a) Violazione dell'art. 117, 2 comma lettera e) della Costituzione Entrambe le disposizioni violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, prevista dall'art. 117 (2 comma lettera e) della Costituzione.

Al riguardo è sufficiente richiamare il contenuto della sentenza n. 38/13 della Corte costituzionale. È vero, le Regioni e gli enti locali sono stati 'rimessi in gioco' attraverso la modifica dell'art. 31, 2 comma d.l. 201/11 (introdotta con l'aggiunta sopra riportata nella legge di conversione n. 98/13 del decreto-legge n. 69/13), ma la competenza loro attribuita è del tutto marginale, potendo essi prevedere aree interdette al commercio al dettaglio (o limitazioni ad aree) solo nell'ipotesi eccezionale in cui "...vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali".

Nell'art. 44, comma 4 l.p. 13/97 (nella versione di cui all'art. 8 l.p. 10/14), la Provincia sembra avere oltrepassato i limiti, arrogandosi nuovamente la competenza legislativa 'piena'. Anziché limitarsi a prevedere le aree interdette per i motivi tassativamente elencati all'art. 32, 2 comma d.l. 201/11 (tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente), ha nuovamente disciplinato in maniera esaustiva il commercio al dettaglio nelle zone produttive, introducendo contingentamenti e restrizioni con una giustificazione diversa da quella consentita dalla finestra lasciata aperta dalla disposizione statale (traffico veicolare, forti emissioni odorigene e mantenimento di una popolazione stabile al fine della permanenza della minoranze linguistiche nel territorio). In quest'ambito è nuovamente utile ricordare che - come già avevano ricordato la Corte costituzionale nella sentenza n. 38/13 ed il Consiglio di Stato nella sentenza n. 5205/04 - le zone produttive sono già, per loro natura, areali fortemente compromessi sotto il profilo della tutela ambientale ecc. È altrettanto utile ricordare che argomenti di natura economica (quali, ad esempio, quello di evitare lo spostamento dell'utenza in zona produttiva), non sono ritenuti un'ideale giustificazione, come ha avuto occasione di chiarire la Corte di Giustizia europea nella sentenza 24 marzo 2011 (causa-400/08, pronunciata in tema di libertà di stabilimento di cui all'art. 43 CE), perché i motivi economici sono la base dei protezionismi locali che il legislatore europeo e nazionale sembrano volere bandire per sempre dagli ordinamenti economici dei paesi appartenenti all'UE.

b) Violazione dell'art. 41 Costituzione

La libertà di apertura di esercizi commerciali senza contingentamenti, limiti territoriali o vincoli di altra natura costituisce un principio generale dell'ordinamento nazionale, come specifica espressamente l'art. 31 d.l. 201/11. Questo principio fornisce un criterio interpretativo all'art. 41 della Costituzione, perché allarga notevolmente la libertà di iniziativa economica di cui al primo comma dell'art. 41 della Costituzione, restringendo, al contempo, notevolmente i limiti di cui al secondo comma della citata norma costituzionale (in passato il contingentamento era stato spesso giustificato con l'utilità sociale che autorizzava l'imposizione della limitazione).

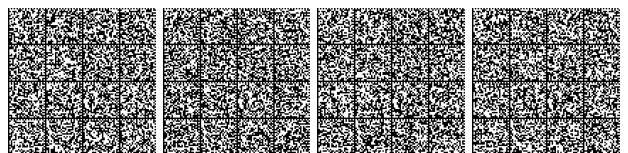
Va ricordato, per inciso, che, anche qualora nella materia in esame la Provincia Autonoma di Bolzano disponesse di competenza legislativa primaria, essa dovrebbe comunque rispettare sia la Costituzione che i principi dell'ordinamento giuridico nazionale (art. 4, 1 comma DPR 670/72).

Vediamo i limiti e le restrizioni introdotte.

Al comma 4 dell'art. 44 si legge che solo il 25% (per i comuni di Bolzano e Merano il limite è elevato al 40%) della cubatura ammissibile nella zona produttiva può essere destinato al commercio al dettaglio, insieme all'attività di produzione di servizi. In sede di prima applicazione, il 90% del 25% ("... di dette percentuali...") è riservato alle attività di prestazione di servizi. In altre parole, solo il residuo 10% (computato sul 25%) vale a dire il 2,5% è destinato al commercio al dettaglio. Tenuto conto che nel 2,5% va inglobato anche il commercio al dettaglio già esistente ("... nella determinazione della quota disponibile per il commercio al dettaglio si tiene conto anche delle attività già esistenti..."), la quota disponibile all'attività commerciale futura tende verso lo zero.

Ma vi è di più.

Come si legge al primo comma del nuovo art. 44, le attività del commercio al dettaglio nelle zone produttive saranno disciplinate da un apposito regolamento di esecuzione che la Giunta provinciale emanerà entro il termine di



180 giorni. Il comma 4 dell'art. 44 chiude con la seguente frase: "...Fino all'emanazione del regolamento di esecuzione, nelle zone per insediamenti produttivi il commercio al dettaglio viene esercitato secondo la disciplina del previgente art. 44-ter, comma 3."

Con la dicitura "disciplina del previgente art. 44-ter" (il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo eccezionalmente per merci ingombranti, quali mobili, auto, materiali edili ecc.) è richiamata, in sostanza, la disciplina adottata con l'art. 3 l.p. 3/13, la quale, sotto il profilo del contenuto, è identica alla disciplina contenuta nel comma 2 dell'art. 5 l.p. 7/12 che era già stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 38/13.

È giocoforza concludere che il nuovo art. 44 sembra violare, ignorandolo del tutto, il giudicato costituzionale della sentenza n. 38/13.

c) Violazione dell'art. 3 Costituzione

Questo motivo riguarda unicamente l'art. 44-bis l.p. 13/97.

L'art. 31, 2 comma d.l. 201/11 attribuisce alle Regioni la facoltà di poter, per i motivi elencati, "...prevedere, senza discriminazione tra gli operatori, aree interdette agli esercizi commerciali...".

Il divieto di discriminare gli operatori, è una conseguenza applicativa, tradotta sul piano imprenditoriale, del divieto di disparità di trattamento proclamato all'art. 3 Costituzione.

Nel momento in cui consente solo ad un unico operatore economico (Podini Holding) di realizzare un centro commerciale in una delle zone produttive di Bolzano (areale Twenty), l'art. 44-bis sembra violare il divieto di disparità di trattamento tra i vari operatori economici, creando un'inammissibile discriminazione tra di loro (le società Aspiag e Iniziative Methab sono discriminate nei confronti della Podini Holding).

E) Da ultimo, l'art. 44 l.p. 13/97 (nella nuova versione introdotta dall'art. 8 l.p. 14/10) è formulato anche in maniera intrinsecamente contraddittoria.

Per spiegare, conviene riassumere.

Come detto, l'art. 8, comma 11 sancisce l'applicazione retroattiva del comma 4 del nuovo art. 44 che ha la pretesa di intervenire addirittura nei processi pendenti. L'art. 44 detta la nuova disciplina dell'attività commerciale al dettaglio nelle zone produttive.

Contestualmente, però, l'ultima frase del comma 4 (del nuovo art. 44) richiama "... la disciplina del previgente art. 44-ter, comma 3 ..." che, sempre con riferimento del commercio al dettaglio nelle zone produttive, si continuerà ad applicare fino a quando non sarà emanato il regolamento di esecuzione. Come altrettanto detto, ma giova ripeterlo, la previgente disciplina è quella dell'art. 3 l.p. 3/13 che contiene, però, una disciplina diversa dal comma 4 del nuovo art. 44.

Il comma 3 dell'art. 3 l.p. 3/13 ha in comune con il nuovo articolo 44 (comma 4) l.p. 13/97 di vietare, quale regola generale, il commercio al dettaglio nelle zone produttive. In altre parole, la circostanza accomunante è che entrambe le disposizioni limitano la libertà di apertura di esercizi commerciali. È diversa solo la metodologia perché, mentre gli ostacoli frapposti dal comma 4 sono di natura quantitativa (è ammessa solo una percentuale minima, vicina allo zero, di commercio al dettaglio nelle zone produttive), gli ostacoli frapposti dal comma 3 sono di natura merceologica (il commercio al dettaglio è ammesso solo per alcuni limitatissimi tipi di merci ingombranti, mentre è esclusa per tutti gli altri).

La domanda che 'sorge spontanea' è la seguente: in attesa del regolamento di esecuzione (che potrebbe anche mai essere emanato), la disciplina del commercio al dettaglio nelle zone produttive è dettata dal comma 4 del nuovo art. 44 (come sancisce il comma 11 dell'art. 8 della l.p. 10/14) o è dettata dal comma 3 dell'art. 3 della l.p. 3/13 (id est: previgente disciplina dell'art. 44-ter, comma 3)?

A questo punto, nel dubbio assoluto sulla disciplina da applicare, non risolvibile in via interpretativa, è necessario sollevare anche la questione di legittimità costituzionale nei confronti del comma 3 dell'art. 3 l.p. 3/13.

La questione non è manifestamente infondata, perché anche la norma provinciale del comma 3 dell'art. 3 l.p. 3/13 invade la sfera competenziale esclusiva dello Stato (violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e della Costituzione), andando anche contro il principio generale dell'ordinamento nazionale di libertà di apertura di esercizi commerciali senza vincoli, sancito dall'art. 31, 2 comma d.l. 201/11 (violazione dell'art. 41 Costituzione). Benché autorizzata ad escludere solo alcune zone per determinati motivi, tassativamente elencati dall'art. 31, 2 comma d.l. 201/11, la Provincia ha disciplinato esaustivamente la materia, partendo dalla regola generale inversa (divieto di apertura) rispetto a quella sancita dallo Stato (libertà di apertura).

È utile ricordare nuovamente che avverso l'art. 3 l.p. 3/13 pende già il giudizio di legittimità costituzionale sotto il numero RG 59/13.



La questione è anche rilevante ai fini del presente processo perché, fino a quando il regolamento di esecuzione non sarà emanato, la società ricorrente non potrebbe esercitare il commercio al dettaglio nell'areale di sua proprietà.

Concludendo, sussistendo i presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza, si solleva la questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 44-bis e dell'art. 44, comma 4 (così come modificato dall'art. 8, comma 4 della l.p. 10/14) della legge urbanistica provinciale n. 13/97, nonché nei confronti del comma 3 dell'art. 3 della legge provinciale 8 marzo 2013 n. 3 (previgente disciplina dell'art. 44-ter, comma 3).

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 1/48 e gli articoli 1 e 23 della legge 87/53;

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Sezione autonoma di Bolzano, sospende il presente giudizio e promuove giudizio incidentale di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 44-bis e dell'art. 44 (nella versione introdotta dall'art. 8, comma 4 l.p. 10/14) della legge della Provincia Autonoma di Bolzano 11 agosto 1997 n. 13 (legge urbanistica provinciale) e nei confronti del comma 3 dell'art. 3 della legge della Provincia Autonoma di Bolzano 8 marzo 2013 n. 3 per sospetta violazione:

a) dell'art. 117, comma 2 lettera e) della Costituzione (riguarda gli articoli 44-bis e 44 l.p. 13/97, nonché il comma 3 dell'art. 3 l.p. 3/13);

b) dell'art. 41 Costituzione (riguarda gli articoli 44-bis e 44 l.p. 13/97, nonché il comma 3 dell'articolo 3 l.p. 3/13);

c) dell'art. 3 della Costituzione (riguarda l'art. 44-bis l.p. 13/97).

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre (e del giorno 19 novembre 2014)^{Postilla 2} con l'intervento dei magistrati:

PETER MICHAELER, *Presidente, Estensore*

LUIGI MOSNA, *Consigliere*

(LORENZA PANTOZZI LERJEFORS)^{Postilla 1}, *Consigliere*

EDITH ENGL, *Consigliere*

Il Presidente Estensore: MICHAELER

Postilla 1: Si corregge con "Terenzio Del Gaudio" in base al decreto n. 53 del 17 novembre 2014.

Postilla 2: Si cancellano le seguenti parole: "e del giorno 19 novembre" in base al decreto n. 53 del 17 novembre 2014.

DECRETO N. 53/2014

Oggetto: decreto di correzione dell'errore materiale nell'ordinanza n. 258/14;

Il Collegio, composto da:

Peter Michaeler Presidente, Estensore

Luigi Mosna, Consigliere

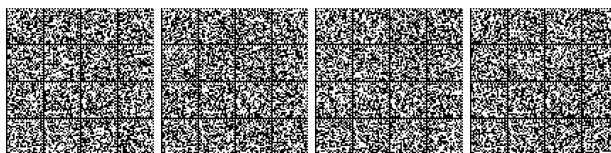
Terenzio del Gaudio, Consigliere

Edith Engl, Consigliere

Vista l'ordinanza n. 258/14, depositata il 14.11.2014, pronunciata nella causa iscritta al RG 117/13 tra le parti: Aspiag / Provincia Autonoma di Bolzano / Comune di Bolzano / Podini Holding spa+1 / Iniziative Methab spa;

Premesso che il collegio giudicante era composto dai Consiglieri Peter Michaeler (Presidente ed estensore), Luigi Mosna (componente del collegio), Terenzio del Gaudio (componente del collegio) e Edith Engl (componente del collegio);

Rilevato che, nell'ordinanza era inserito erroneamente, quale componente del collegio, il consigliere Lorenza Pantozzi Lerjefors al posto del consigliere Terenzio del Gaudio;



Preso atto della richiesta del Consigliere Lorenza Pantozzi Lerjefors, depositata il 17.11.2014, di correzione dell'errore materiale;

Rilevato altresì che nell'ordinanza figura anche erroneamente la data di decisione del 19 novembre 2014, in aggiunta alla data del 22 ottobre 2014 in cui la decisione è stata presa;

Ritenuto che si tratta di semplici errori materiali che possono essere corretti d'ufficio ai sensi degli articoli 86 CPA e 287 ss CPC, senza necessità di convocazione delle parti, non essendo stato leso il loro diritto alla difesa;

Dispone:

La correzione dei due errori materiali, ordinando di aggiungere due postille ('postilla 1' e 'postilla 2') in calce all'originale dell'ordinanza:

nella prima postilla dovrà risultare il nome del consigliere Terenzio del Gaudio quale componente del collegio al posto del consigliere Lorenza Pantozzi Lerjefors;

nella seconda postilla dovrà risultare la cancellazione della data del 19 novembre.

Si dispone la notifica e comunicazione alle parti dell'ordinanza corretta, con indicazione del presente decreto.

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 17.11.2014.

Il Presidente estensore: MICHAELER

15C00013

N. 8

Ordinanza del 27 febbraio 2014 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da Cassibba Giovanni, Brafa Missicoro Maria e Gennaro Anna contro il Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Consigliere designato dott.ssa Simonetta Afeltra, nel proc. 52/2014 VG, promosso da Cassibba Giovanni, Brafa Missicoro Maria e Gennaro Anna (rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovambattista Ferriolo, Ferdinando Emilio Abbate e Michele Dulvi Corcione), ricorrenti, contro il Ministero della giustizia, resistente, ha pronunciato la seguente ordinanza.



Rilevato che:

A- i ricorrenti, con ricorso ex art. 3 legge 89/2001, depositato presso la Corte di appello di Perugia a maggio 2010, chiedevano che fosse dichiarata la violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sotto il profilo del mancato rispetto del termine, ragionevole di cui al relativo par. I, in relazione alla durata di una causa dagli stessi instaurata dinanzi al TAR Lazio nel marzo 1993 al fine di ottenere la declaratoria del proprio diritto soggettivo all'adeguamento triennale (*ex lege* 27/81) dell'indennità giudiziaria, prevista dalla legge 221/1988 nonché al pagamento dei relativi arretrati frattanto maturati;

B- la Corte di Appello di Perugia, con decreto 1458/2012 depositato il 17 dicembre 2012, in parziale accoglimento del ricorso, condannava l'Amministrazione a pagare in favore dei ricorrenti la somma di € 10.300,00 ciascuno, oltre interessi legali dalla domanda;

C- avverso detto decreto gli odierni ricorrenti non hanno proposto ricorso per cassazione;

D- con il presente procedimento deducono che il giudizio di equa riparazione svoltosi presso la Corte di appello di Perugia è complessivamente durato due anni e sette mesi (da maggio 2010 a dicembre 2012), termine che ritengono "irragionevole", posto che invece la durata "ragionevole" di un procedimento instaurato ai sensi della c.d. legge Pinto non potrebbe eccedere il termine di "due anni" per la durata complessiva nei due gradi presso la Corte di appello e in Cassazione;

E- pertanto deducono che, dovendosi considerare ragionevole un lasso di tempo di circa 12 mesi nel caso di un procedimento articolatosi — come nella specie — in un solo grado di giudizio, ne residua una protrazione "irragionevole" pari a 19 mesi;

F- chiedono, pertanto, in tesi, il pagamento della somma di € 1750,00 ciascuno (di cui € 1000,00 per il primo anno di irragionevole durata e i 9/12 di € 1000,00 pari ad € 750,00 per gli ulteriori nove mesi) ovvero altro importo maggiore o minore ritenuto di giustizia e liquidato in via equitativa a titolo di equa riparazione;

G- chiedono tuttavia, in ipotesi, la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per contrasto dell'art. 2, comma 2-ter della legge 89/2001 con l'art. 117 Cost e con l'art. 6 par. 1 CEDU nonché con gli artt. 111, comma 2, 3, comma 1 e 10 Cost., rilevando che l'art. 2, comma 2-ter, della citata legge n. 89 (introdotto dal decreto-legge 83/12, convertito in legge 134/12), considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo "non superiore a sei anni";

H- i ricorrenti ritengono tale criterio in contrasto con la giurisprudenza, della CEDU (in particolare richiamano CE.DI.SA. Fortore s.n.c. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia 27.9.11) e della Corte di Cassazione (in particolare le sentenze nn. 4914/12 e 6824/12), formatasi anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge 83/12, che ravvisava in soli "due anni" il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89. Menzionano inoltre anche il Trattato di Lisbona, ratificato in Italia con la legge 130/2008, che implica che i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fanno parte del diritto dell'Unione.

I- i ricorrenti sostengono, quindi, che tale interpretazione dovrebbe sopravvivere anche alla "novella" del 2012, in quanto che ogni diversa interpretazione contrasterebbe con gli artt. 117 e 111 Cost., e col principio del "giusto processo" ivi stabilito, per contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L- ricordano infine che questa stessa Corte, adita in analogo giudizio (sia pure in sede di opposizione) in cui parimenti si lamentava la durata irragionevole di precedente procedimento *ex lege* 89/2001 e si deduceva del pari l'inapplicabilità del termine di sei anni, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in data 14 ottobre 2013;

M- ritengono, infine, che la prospettata questione di costituzionalità possa essere sollevata anche in sede monitoria, richiamando all'uopo Corte Cost 30 aprile 2008, n. 128.

Ritenuto che:

1- il comma 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89/2001, stabilisce che "si considera comunque rispettato il termine ragionevole, se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni";

2- l'osservanza di tale termine sessennale rende quindi irrilevante il superamento dei tempi di ciascuna singola fase (di cui all'art. 2, comma 2-bis) e si applica ad ogni procedimento civile;



3- risulta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della normativa applicabile al caso di specie: l'individuazione del principio costituzionale della "ragionevole durata" di cui all'art. 111, secondo comma Cost. deve essere correlata alla "natura" del procedimento e la sua durata "ragionevole" deve essere vagliata in ragione della sua maggiore o minore complessità;

4- è evidente che, in relazione ad un procedimento per equa riparazione, la previsione di una "ragionevole" durata di "sei anni" risulti lesiva sia dell'art. 111, secondo comma Cost., che dell'art. 117, primo comma, per violazione degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (v. sentenze Corte Cost. n. 348/2007 e 349/2007), che stabilisce l'analogo principio del "termine ragionevole", oltre che dell'art. 3, comma 1 Cost per uniforme trattamento di situazioni diverse;

5- si tenga presente che:

- a)- il procedimento di cui alla legge 89/2001 consta della mera produzione di atti processuali;
- b)- non era e non è previsto un doppio grado di merito;
- c)- ha la finalità di indennizzare la violazione di un diritto fondamentale leso proprio dalla "irragionevole" durata.

Peraltro, nell'ambito di una lettura sistematica dell'art. 2 e ponendo in correlazione il comma 2-ter (della cui legittimità costituzionale si dubita) con il comma 2, si rileva che tale precedente statuizione fa riferimento alla "complessità del caso" (inesistente in queste ipotesi in cui il procedimento ha natura meramente "documentale").

6. inoltre proprio il decreto-legge 83/12, convertito nella legge 134, ha fissato un termine estremamente contenuto (trenta giorni) per l'emissione del decreto nella fase "monitoria" (art. 3, c. 4, legge 89 come modificata), mantenendo il termine di quattro mesi per la eventuale fase di opposizione (art. 5-ter, comma 5), con ciò palesando che di per sé la durata di un procedimento di cui alla c.d. legge Pinto deve essere di assai breve durata;

7. come poi ritenuto anche dalla precedente ordinanza di questa Corte con cui è stata sollevata l'analogha questione di legittimità costituzionale, nemmeno potrebbe dirsi irrilevante un'insufficiente riparazione ai sensi della legge 89/01, ai fini della lesione dei diritti costituzionalmente garantiti sopra richiamati, solo perché esiste la possibilità di ottenere una "equa soddisfazione" dalla CEDU, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione citata, anche oltre i rimedi apprestati dall'ordinamento interno:

da un lato la mancata sanzione (anche se solo sul piano dell'ordinamento interno) del superamento della ragionevole durata di determinati procedimenti, una volta che sia invece previsto, in via generale, uno strumento volto ad indennizzare tale superamento, indebolisce la tutela del diritto in relazione a quegli specifici procedimenti;

dall'altro la necessità di adire la CEDU rappresenta un onere ben maggiore di quello rappresentato dal ricorso al giudice nazionale, e pertanto la differente tutela (conseguente all'incongrua equiparazione delle "durate ragionevoli" di procedimenti diversi nella loro natura) integrerebbe comunque una disparità di trattamento irragionevole.

A riprova della necessità di un ricorso davanti al Giudice nazionale, si deve anche menzionare l'art. 13 della Convenzione citata "Diritto a un ricorso effettivo" che testualmente stabilisce che: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali";

8. la questione si ritiene pertanto "rilevante", posto che, ove si dovesse ritenere conforme a Costituzione, e conseguentemente applicare, la normativa vigente, il ricorso dovrebbe essere immediatamente rigettato, stante la previsione di cui all'art. 2, comma 2-ter relativa al termine di "sei anni".

Ne consegue che, solo ove fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, l'invocato decreto ingiuntivo potrebbe essere concesso;

9. la questione deve investire l'art. 2, comma 2-ter della legge n. 89, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti previsti dalla stessa legge n. 89, e dunque riguardare il termine di "sei anni" complessivo del procedimento; ma va estesa anche ai termini di cui al comma 2-bis (tre anni per il primo grado, e un anno per il giudizio di legittimità: manca nella fattispecie un secondo grado di merito), che si renderebbero applicabili in mancanza del predetto termine complessivo; anche tali termini, che nel caso specifico sommano complessivamente a quattro anni, risulterebbero infatti notevolmente superiori al termine complessivo di due anni individuato dalla citata giurisprudenza come limite di ragionevole durata di un procedimento per equa riparazione.



P.Q.M.

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

1- Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge 24 marzo 2001, n. 89, come modificata dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui si applicano anche ai procedimenti di equa riparazione previsti dalla stessa legge n. 89 del 2001, per contrasto con gli artt. 111, secondo comma, 117, primo comma, e 3, primo comma Cost.

2- Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso.

3- Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, 26 febbraio 2014

Il Consigliere designato: AFELTRA

15C00014

N. 9

*Ordinanza del 13 maggio 2014 della Corte d'appello di Firenze
nel procedimento civile promosso da Menelao Riccardo contro Ministero della giustizia*

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Consigliere designato dr. Marco Modena,

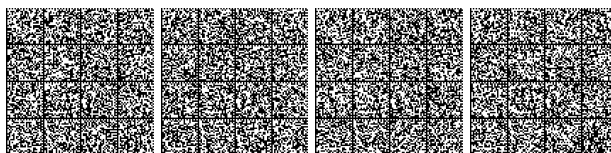
ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 153/2014 V.G. promossa da Menelao Riccardo, rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Coronas e Umberto Coronas, domiciliati presso l'avv. Andrea Ghelli, ricorrente,

Contro Ministero della giustizia, non costituito.

Letto il ricorso ex art. 3 legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 134/2012, depositato il 19 marzo 2014, e la documentazione integrativa depositata il 30 aprile 2014;

Rilevato che:

1) Menelao Riccardo ha chiesto equa riparazione per la eccessiva durata del procedimento (anch'esso per equa riparazione) promosso dinanzi alla Corte d'Appello di Roma, con ricorso r.g.v.g. n. 50406 del 29 gennaio 2007, poi



riassunto dinanzi alla Corte d'Appello di Perugia, giusta ordinanza d'incompetenza della Corte d'Appello di Roma del 12 aprile 2010, con ricorso r.g.v.g n. 707 del 4 maggio 2010, e definito con decreto di accoglimento n. 46 dell'11 gennaio 2013, durato complessivamente anni 5 e mesi 10;

2) secondo l'art. 2, comma 2-ter, della citata legge n. 89 (introdotto dal D.L. n. 83/2012 conv. in l. n. 134/12) si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni; facendo applicazione di tale criterio, pertanto, il ricorso andrebbe respinto;

3) il ricorrente sostiene che la citata norma riguarderebbe soltanto i «giudizi presupposti» e non anche i particolari giudizi «equa su equa», la cui durata ragionevole sarebbe stata ravvisata dalla giurisprudenza in un anno; in subordine, propone di interpretare la norma nel senso che essa consenta solo di compensare la maggior durata di un grado con la minore durata di un altro quando il giudizio si sia svolto in più gradi (e quindi non, pare di capire, quando il giudizio si sia svolto in unico grado, come nella specie); ed in ulteriore subordine eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter legge cit., richiamando l'ordinanza di questa Corte 1-14.20.2013, nel giudizio di cui la r.g.v.g. n. 176/2013;

4) la legge da applicarsi non può essere interpretata come chiede l'opponente: l'indicazione, da parte della legge, di termini di durata per ciascun tipo di procedimento giudiziario, civile o penale, ivi compreso quelli di esecuzione forzata, e le procedure concorsuali, rappresenta un sistema «chiuso», che non lascia spazio alcuno all'ipotesi che la individuazione della ragionevole durata possa, per altri procedimenti, essere lasciata alla libertà dell'interprete, e ciò anche per i motivi di contenimento della spesa pubblica, che palesemente sottostanno (insieme a quelli di accelerazione dei procedimenti) alla novella del 2012; né si vede come si possano da un lato ritenere compensabili le durate dei diversi gradi di giudizio quando di tali ve n'è più d'uno, ma, al contempo, ritenere inapplicabile, qualora sia stato esperito un solo grado di giudizio, il principio della ragionevolezza presunta in caso di definizione irrevocabile entro sei anni, ostando, a tale interpretazione, l'avverbio «comunque»;

5) tuttavia la normativa sopravvenuta si pone in contrasto con la giurisprudenza, sia della CEDU (in particolare la decisione in causa CE.DI.SA. Fortore s.n.c. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia 27 settembre 2011) che la Corte di Cassazione (in particolare le sentenze nn. 4914/12 e 6824/12), formatasi anteriormente all'entrata in vigore del D.L. n. 83/2012, che ravvisava in soli due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89;

6) risulta pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della normativa applicabile al caso di specie; l'individuazione del principio costituzionale della «ragionevole durata» di cui all'art. 111 secondo comma Cost. non può essere infatti avulsa la natura del procedimento stesso, e della sua «naturale» durata, che dipende in primo luogo dalla sua maggiore o minore complessità; in questo quadro il procedimento per equa riparazione è per sua natura destinato a durare assai meno di un giudizio ordinario di cognizione, data la semplicità dei fatti che deve accertare (la durata di un procedimento, e le ragioni della sua protrazione, di regola evincibili dalla mera produzione degli atti processuali), e le finalità cui tende (indennizzare la violazione di un diritto fondamentale leso proprio da una precedente eccessiva durata), oltre che per la mancanza di un doppio grado di merito; la previsione di una sua «ragionevole durata» pari a sei anni risulta pertanto incongrua, e lesiva del predetto art. 111 secondo comma Cost., oltre che dell'art. 117 primo comma, per violazione degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dall'art. 6 (e 13, come meglio si specificherà in seguito) della predetta Convenzione (la cui violazione comporta lesione dell'art. 117 primo comma Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 e la successiva giurisprudenza ad esse conforme), che stabilisce l'analogo principio del «tempo ragionevole», e infine dell'art. 3 primo comma Cost. per uniforme trattamento di situazioni diverse;

7) non per caso, quindi, il «diritto vivente» (uniforme interpretazione di CEDU e Corte di Cassazione italiana, come recentemente consolidatasi) alla vigilia del D.L. n. 83/2012 affermava che la durata ragionevole di un procedimento *ex lege* 89 non dovesse superare i due anni; e tale interpretazione può trarre conforto degli stessi termini ordinatori più brevi indicati dalla legge fin dalla sua originaria formulazione per lo svolgimento della procedura di equa ripartizione (nel senso che, in presenza di tali, più ridotti termini, difficilmente sarebbe risultato giustificabile un termine ancor più ampio di quello ravvisato dalla giurisprudenza), che oggi, peraltro, proprio il D.L. n. 83/2012 conv. nella legge n. 134, ha ribadito, fissando un termine ancora più breve (trenta giorni) per l'emissione del decreto nella fase «monitoria» (art. 3, c. 4, legge n. 89 come modificata), e mantenendo il termine di quattro mesi per la eventuale fase di opposizione (art. 5-ter, comma 5);

8) né potrebbe dirsi irrilevante un'insufficiente riparazione ai sensi della legge n. 89/2001, ai fini della lesione dei diritti costituzionalmente garantiti sopra richiamati, sol perché esiste la possibilità di ottenere una «equa soddisfazione» dalla CEDU, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione citata, anche oltre i rimedi apprestati dall'ordinamento interno; e ciò in quanto l'art. 13 della Convenzione impone comunque agli Stati di predisporre un rimedio interno davanti ad un giudice nazionale per la violazione dei diritti dalla stessa garantiti;



9) in ordine alla rilevanza, si richiama quanto sopra esposto, ai punti 1 e 2, da cui consegue che, ove si dovesse ritenere conforme a Costituzione, e conseguentemente applicare, la normativa vigente, il ricorso andrebbe respinto, risultando rispettato il termine ragionevole di sei anni complessivi ex art. 2, comma 2-ter, legge n. 89/2001 nel testo vigente; mentre invece, ove fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, nei termini sopra prospettati e che si vanno a precisare ulteriormente, il ricorso dovrebbe essere accolto, in quanto la durata del procedimento ha superato i due anni;

10) la questione deve investire l'art. 2, comma 2-ter, della legge n. 89, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti previsti dalla stessa legge n. 89, e dunque riguardare il termine sessennale complessivo del procedimento, di cui ha fatto applicazione questa Corte nel decreto opposto; ma va estesa anche ai termini di cui al comma 2-bis (tre anni per il primo grado), che si renderebbe applicabili in mancanza del predetto termine complessivo; anche tale termine risulterebbe infatti superiore al termine complessivo di due anni individuato dalla citata giurisprudenza come limite di ragionevole durata di un procedimento per equa riparazione;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge 24 marzo 2001, n. 89, come modificata dall'art. 55 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui si applicano anche ai procedimenti di equa riparazione previsti dalla stessa legge n. 89 del 2001, per contrasto con gli artt. 11 secondo comma, 117 primo comma, e 3 primo comma Cost.;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della Cancellerai, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, 8 maggio 2014

Il Consigliere Designato: MODENA

15C00015

n. 10

*Ordinanza del 13 maggio 2014 della Corte d'appello di Firenze
nel procedimento civile promosso da Bellucci Marcello contro Ministero della giustizia*

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



LA CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Consigliere designato dr. Marco Modena, ha pronunciato la seguente Ordinanza nella causa civile iscritta al n. 214/2014 V.G. promossa da - Bellucci Marcello rappresentato e difeso dall'avv. Pietro L. Frisani, ricorrente;

contro

- Ministero della Giustizia non costituito letto il ricorso ex art. 3 legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 134/2012, depositato il 14.4.2014,

rilevato che:

1) Bellucci Marcello ha chiesto, tempestivamente ed allegando la prescritta documentazione, equa riparazione per l'eccessiva durata del procedimento (anch'esso per equa riparazione) promosso dinanzi alla Corte d'Appello di Perugia, con ricorso depositato il 17.12.2010, e definito con decreto di accoglimento n. 1887 dell'1.7.2013, depositato il 3.10.2013 (e non impugnato nei termini di legge: trenta giorni dalla notifica, avvenuta il 16.10.2013) durato complessivamente anni 2, mesi 9, e giorni 16;

2) secondo l'art. 2, comma 2-ter, della citata legge n. 89 (introdotto dal D.L. 83/12 conv. in L. 134/12) si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni; facendo applicazione di tale criterio, pertanto, il ricorso andrebbe respinto; anche in base al comma 2-bis dello stesso articolo, peraltro, il ricorso non avrebbe fondamento, poiché il termine ragionevole per il primo grado di giudizio è fissato in tre anni, e anche tale termine non sarebbe superato;

3) il ricorrente tuttavia sostiene che il procedimento ha ecceduto il termine di ragionevole durata come interpretato dalla giurisprudenza precedente alla modifica del 2010;

4) effettivamente la normativa sopravvenuta si pone in contrasto con la giurisprudenza, sia della CEDU (in particolare la decisione in causa CE.DI.SA. Fortore s.n.c. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia 27.9.11) che della Corte di Cassazione (in particolare le sentenze nn. 4914/12 e 6824/12), formatasi anteriormente all'entrata in vigore del D.L. 83/12, che ravvisava in soli due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89;

5) risulta pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della normativa applicabile al caso di specie; l'individuazione del principio costituzionale della "ragionevole durata" di cui all'art. 111 secondo comma Cost. non può essere infatti avulsa dalla natura del procedimento stesso, e dalla sua "naturale" durata, che dipende in primo luogo dalla sua maggiore o minore complessità; in questo quadro, il procedimento per equa riparazione è per sua natura destinato a durare assai meno di un giudizio ordinario di cognizione, data la semplicità dei fatti che deve accertare (la durata di un procedimento, e le ragioni della sua protrazione, di regola evincibili dalla mera produzione degli atti processuali), e le finalità cui tende (indennizzare la violazione di un diritto fondamentale leso proprio da una precedente eccessiva durata), oltre che per la mancanza di un doppio grado di merito; la previsione di una sua "ragionevole durata" pari a sei anni risulta pertanto incongrua, e lesiva del predetto art. 111 secondo comma Cost., oltre che dell'art. 117 primo comma, per violazione degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dall'art. 6 (e 13, come meglio si specificherà in seguito) della predetta Convenzione (la cui violazione comporta lesione dell'art. 117 primo comma Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 e la successiva giurisprudenza ad esse conforme), che stabilisce l'analogo principio del "tempo ragionevole", e infine dell'art. 3 primo comma Cost. per uniforme trattamento di situazioni diverse; e lo stesso deve dirsi anche per la durata del primo grado, fissata in tre anni dal comma 2-bis dell'art. 2 l. 89/01, così come novellato;

6) non per caso, quindi, il "diritto vivente" (uniforme interpretazione di CEDU e Corte di Cassazione Italiana, come recentemente consolidatasi) alla vigilia del D.L. 83/12 affermava che la durata ragionevole di un procedimento *ex lege* 89 non dovesse superare i due anni; e tale interpretazione può trarre conforto dagli stessi termini ordinatori più brevi indicati dalla legge fin dalla sua originaria formulazione per lo svolgimento della procedura di equa riparazione (nel senso che, in presenza di tali, più ridotti termini, difficilmente sarebbe risultato giustificabile un termine ancor più ampio di quello ravvisato dalla giurisprudenza), che oggi, peraltro, proprio D.L. 83/12 conv. nella L. 134, ha ribadito, fissando un termine ancora più breve (trenta giorni) per l'emissione del decreto nella fase "monitoria" (art. 3 c. 4 legge 89 conte modificata), e mantenendo il termine di quattro mesi per la eventuale fase di opposizione (art. 5-ter comma 5);



7) né potrebbe dirsi irrilevante un'insufficiente riparazione ai sensi della legge 89/01, ai fini della lesione dei diritti costituzionalmente garantiti sopra richiamati, sol perché esiste la possibilità di ottenere una "equa soddisfazione" dalla CEDU, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione citata, anche oltre i rimedi apprestati dall'ordinamento interno; e ciò in quanto l'art. 13 della Convenzione impone comunque agli Stati di predisporre un rimedio interno davanti ad un giudice nazionale per la violazione dei diritti dalla stessa garantiti;

8) in ordine alla rilevanza, si richiama quanto sopra esposto, ai punti 1 e 2, da cui consegue che, ove si dovesse ritenere conforme a Costituzione, e conseguentemente applicare, la normativa vigente, il ricorso andrebbe respinto, risultando rispettato il termine ragionevole di sei anni complessivi ex art. 2, comma 2-ter, l. 89/01 nel testo vigente, e quello di tre anni per il grado, ai sensi del comma 2-bis; mentre invece, ove fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, nei termini sopra prospettati, il ricorso dovrebbe essere accolto, in quanto la durata del procedimento ha superato i due anni;

P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata dall'art. 55 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 134, nella parte in cui si applicano anche ai procedimenti di equa riparazione previsti dalla stessa legge n. 89 del 2001, per contrasto con gli artt. 111 secondo comma, 117 primo comma, e 3 primo comma Cost.;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, 8 maggio 2014

Il Consigliere Designato: MODENA

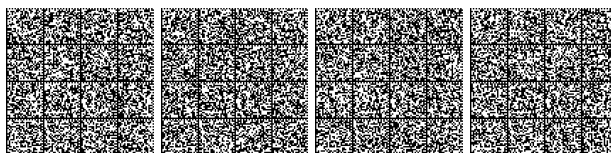
15C00016

N. 11

Ordinanza del 17 aprile 2014 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da Matta Gian Paolo ed altri contro Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti ex lege n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-bis e 2-ter, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. a), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SEZIONE SECONDA CIVILE

La Consigliera Carla Santese, designata ai sensi dell'art. 3 comma 4 legge n. 89/01 con provvedimento in data 10 aprile 2014 nel procedimento iscritto a ruolo il 19 marzo 2014 al n. 159/14 V.G.

Promosso da Matta Gian Paolo, Sticco Domenico, Ballarin Pietro, Conte Raffaele, Mangiola Nunzio e Castro-nuovo Gennaro, tutti elettivamente domiciliati in Firenze, via XX Settembre n. 60, presso lo studio dell'Avv. Andrea Ghelli, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Salvatore Coronas ed Umberto Coronas in forza di procura speciale in calce al ricorso ex art. 3 legge n. 89/2001, Ricorrenti;

Contro Ministero della Giustizia.

Ha emesso la seguente ordinanza

Rilevato che:

la parte istante ha chiesto equa riparazione ex art. 2 della L. 24 marzo 2001 per violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata il 4 novembre 1950, per non essere stato rispettato il termine ragionevole di cui all'ad. 6 paragrafo 1 della Convenzione stessa;

l'istanza di equa riparazione è stata avanzata in relazione ad altro ricorso per equa riparazione proposto dapprima alla Corte di Appello di Roma con ricorso n. 6837/08 r.g.v.g. del 23.5.2008 e, successivamente, a seguito dell'emissione del decreto di incompetenza del 20.9.2010, riassunto innanzi alla Corte di Appello di Perugia con ricorso depositato in data 26.10.2010 ed iscritto al n. 4032/10 r.g.v.g., definito da detta Corte con decreto di accoglimento n. 426/13, emesso in data 12.3.2013 e depositato in data 12.3.2013;

avverso detto decreto non è stato proposto ricorso per cassazione;

a fondamento dell'istanza, i ricorrenti hanno dedotto l'irragionevole durata del giudizio di equa riparazione svoltosi presso le Corti di Appello di Roma e di Perugia (quattro anni, otto mesi e 15 giorni), ritenendo che la durata "ragionevole" di un procedimento instaurato ai sensi della c.d. Legge Pinto non avrebbe dovuto eccedere il termine di "due anni" per la durata complessiva nei due gradi presso la Corte di Appello e in Cassazione;

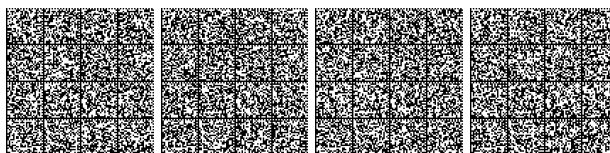
i ricorrenti, precisando che, nel caso in esame (procedimento che si era articolato in un solo grado di giudizio), poteva considerarsi "ragionevole" un lasso di tempo di circa 12 mesi, ha dedotto una protrazione "irragionevole" dello stesso pari a 3 anni ed 8 mesi, chiedendo, di conseguenza, il pagamento a loro favore della somma di euro 3.250,00 ovvero altro importo maggiore o minore ritenuto di giustizia e liquidato in via equitativa a titolo di equa riparazione, nonché, in subordine, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per contrasto dell'art. 2 comma 2-ter della Legge 89/2001 con l'art. 117 Cost e con l'art. 6 par.1 CEDU nonché con gli artt. 111 comma 2, 3 comma 1 e 10 Cost, rilevando che l'art. 2, comma 2-ter, della citata legge n. 89 (introdotto dal D.L. 83/12 conv. in legge 134/12), considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo «non superiore a sei anni»;

a quest'ultimo riguardo, i ricorrenti, ritenendo che tale criterio si ponga in contrasto con la giurisprudenza della CEDU e della Corte di Cassazione, formatasi anteriormente all'entrata in vigore del D.L. 83/12 (che ha ravvisato in soli "due anni" il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89), hanno sostenuto che tale interpretazione debba sopravvivere anche alla "novella" del 2012, in quanto ogni diversa interpretazione contrasterebbe con gli artt. 117 e 111 Cost, e con il principio del "giusto processo" ivi stabilito, per contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed hanno ricordato che questa stessa Corte, adita in analogo giudizio (r.g.v.g. n. 17672013), aveva già sollevato questione di legittimità costituzionale, evidenziando la possibilità di sollevare la prospettata questione di costituzionalità anche in sede monitoria (Corte Cost 30 aprile 2008 n. 128);

Atteso che:

il comma 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89/2001, stabilisce che " si considera comunque rispettato il termine ragionevole, se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni";

l'osservanza di tale termine sessennale rende, quindi, irrilevante il superamento dei tempi di ciascuna singola fase (di cui all'art. 2, comma 2-bis) e si applica ad ogni procedimento civile;



Ritenuto che:

risulta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della normativa applicabile al caso di specie, perché l'individuazione del principio costituzionale della "ragionevole durata" di cui all'art. 111 secondo comma Cost. deve essere correlata alla "natura" del procedimento e la sua durata "ragionevole" deve essere vagliata in ragione della sua maggiore o minore complessità; in relazione ad un procedimento per equa riparazione, la previsione di una "ragionevole" durata di "sei anni" può risultare lesiva sia dell'art. 111 secondo comma Cost., che dell'art. 117 primo comma, per violazione degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (V. sentenze Corte Cost. n. 348/2007 e 349/2007), che stabilisce l'analogo principio del "termine ragionevole", oltre che dell'art. 3 comma 1 Cost per uniforme trattamento di situazioni diverse. deve, infatti, tenersi presente che:

a) il procedimento di cui alla L.89/2001 consta della mera produzione di atti processuali;

b) non era e non è previsto un doppio grado di merito;

c) lo stesso ha la finalità di indennizzare la violazione di un diritto fondamentale leso proprio dalla "irragionevole" durata;

nell'ambito di una lettura sistematica dell'art. 2 e ponendo in correlazione il comma 2-ter (della cui legittimità costituzionale si dubita) con il comma 2, deve osservarsi che tale precedente statuizione fa riferimento alla "complessità del caso" (inesistente in queste ipotesi in cui il procedimento ha natura meramente "documentale") e che proprio il D.L. 83/12 conv. nella L. 134, ha fissato un termine estremamente contenuto (trenta giorni) per l'emissione del decreto nella fase "monitoria" (art. 3 c. 4 legge 89 come modificata), mantenendo il termine di quattro mesi per la eventuale fase di opposizione (art. 5-ter comma 5), con ciò palesando che di per sé la durata di un procedimento di cui alla e.d. Legge Pinto deve essere di assai breve durata;

come, inoltre, ritenuto anche dalla precedente ordinanza di questa Corte, con cui è stata sollevata l'analogha questione di legittimità costituzionale, nemmeno potrebbe dirsi irrilevante un'insufficiente riparazione ai sensi della legge 89/01, ai fini della lesione dei diritti costituzionalmente garantiti sopra richiamati, solo perché esiste la possibilità di ottenere una "equa soddisfazione" dalla CEDU, ai sensi dell'ad. 41 della Convenzione citata, anche oltre i rimedi apprestati dall'ordinamento interno, in quanto, da un lato, la mancata sanzione (anche se solo sul piano dell'ordinamento interno) del superamento della ragionevole durata di determinati procedimenti, una volta che sia invece previsto, in via generale, uno strumento volto ad indennizzare tale superamento, indebolisce la tutela del diritto in relazione a quegli specifici procedimenti e, dall'altro, la necessità di adire la CEDU rappresenta un onere ben maggiore di quello rappresentato dal ricorso al giudice nazionale, per cui la differente tutela (conseguente all'incongrua equiparazione delle "durate ragionevoli" di procedimenti diversi nella loro natura) integrerebbe comunque una disparità di trattamento irragionevole;

a riprova della necessità di un ricorso davanti al Giudice nazionale, si deve anche menzionare l'art. 13 della Convenzione citata "Diritto a un ricorso effettivo" che testualmente stabilisce che: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali";

la questione si ritiene pertanto "rilevante", posto che, ove si dovesse ritenere conforme a Costituzione e, conseguentemente, applicare la normativa vigente, il ricorso dovrebbe essere immediatamente rigettato, stante la previsione di cui all'art. 2 comma 2-ter relativa al termine di "sei anni", mentre, se fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, l'invocato decreto ingiuntivo potrebbe essere concesso; la questione deve investire l'art. 2 comma 2-ter della legge n. 89, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti previsti dalla stessa legge n. 89 e, dunque, riguardare il termine di "sei anni" complessivo del procedimento, ma va estesa anche ai termini di cui al comma 2-bis (tre anni per il primo grado, e un anno per il giudizio di legittimità: manca nella fattispecie un secondo grado di merito), che si renderebbero applicabili in mancanza del predetto termine complessivo; anche tali termini, che nel caso specifico sommano complessivamente a quattro anni, risulterebbero infatti notevolmente superiori al termine complessivo di due anni individuato dalla citata giurisprudenza come limite di ragionevole durata di un procedimento per equa riparazione.



P.Q.M.

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

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata dall'art. 55 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 134, nella parte in cui si applicano anche ai procedimenti di equa riparazione previsti dalla stessa legge n. 89 del 2001, per contrasto con gli artt. 111 secondo comma, 117 primo comma, e 3 primo comma Cost.;

2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

3) ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, 15 aprile 2014

La Consigliera designata: SANTESE

15C00017

N. 12

Ordinanza del 3 marzo 2014 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da Salsano Pietro contro Ministero della giustizia

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della «durata ragionevole» dei procedimenti di equa riparazione previsti dalla legge n. 89 del 2001 - Applicabilità delle previsioni che considerano rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado e di un anno nel giudizio di legittimità o se il giudizio viene comunque definito in modo irrevocabile in un tempo complessivo non superiore a sei anni - Irragionevolezza di tali previsioni in rapporto al procedimento per equa riparazione - Incongrua estensione dei termini di ragionevole durata stabiliti per procedimenti di natura diversa - Contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione che stabiliva in due anni il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89 - Violazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo - Contrasto con il diritto all'equo processo (nonché con il diritto al ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale) e conseguente inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, aggiunti dall'art. 55, comma 1, lett. *a*), n. 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 111, comma secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 (e all'art. 13) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

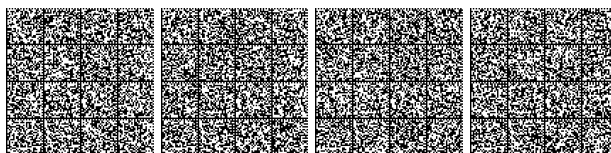
SEZIONE SECONDA CIVILE

La Consigliera Carla Santese, designata ai sensi dell'art. 3 comma 4 legge n. 89/01, nel procedimento iscritto a ruolo il 31 gennaio 2014 al n. 51/2014 V.G.

Promosso da Salsano Pietro, elettivamente domiciliato in Roma, viale Mazzini n. 114/b, presso lo studio degli Avv.ti Giovambattista Ferriolo, Ferdinando Emilio Abbate e Michele Dulvi Corcione, che lo rappresentano e difendono come da procura a margine del ricorso, Ricorrente

Contro Ministero della Giustizia.

Ha emesso la seguente ordinanza



Rilevato che:

la parte istante ha chiesto equa riparazione ex art. 2 della L. 24 marzo 2001 per violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata il 4 novembre 1950, per non essere stato rispettato il termine ragionevole di cui all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione stessa;

l'istanza di equa riparazione è stata avanzata in relazione ad altro ricorso per equa riparazione proposto davanti alla Corte di Appello di Perugia con ricorso depositato in data 21.5.2010 (proc. n. 963/10 R.G.), definito da detta Corte con decreto n. 64/13, emesso in data 14.5.2012 e depositato in data 14.1.2013;

avverso detto decreto non è stato proposto ricorso per cassazione;

a fondamento dell'istanza, il ricorrente ha dedotto l'irragionevole durata del giudizio di equa riparazione svoltosi presso la Corte di Appello di Perugia (due anni ed otto mesi), ritenendo che la durata "ragionevole" di un procedimento instaurato ai sensi della c.d. Legge Pinto non avrebbe dovuto, eccedere il termine di "due anni" per la durata complessiva nei due gradi presso la Corte di Appello e in Cassazione;

il ricorrente, precisando che, nel caso in esame (procedimento che si era articolato in un solo grado di giudizio), poteva considerarsi "ragionevole" un lasso di tempo di circa 12 mesi, ha dedotto una protrazione "irragionevole" dello stesso pari a 20 mesi, chiedendo, di

conseguenza, il pagamento a suo favore della somma di euro 1.830,00 (di cui € 1000,00 per il primo anno di irragionevole durata ed i 10/12 di € 1000,00 pari ad € 830,00 per gli ulteriori dieci mesi) ovvero altro importo maggiore o minore ritenuto di giustizia e liquidato in via equitativa a titolo di equa riparazione, nonché, in subordine, la rimesione degli atti alla Corte Costituzionale per contrasto dell'art. 2 comma 2-ter della Legge 89/2001 con Part. 117 Cost e con l'art. 6 par.1 CEDU nonché con gli artt. 111 comma 2, 3 comma 1 e 10 Cost, rilevando che l'art. 2, comma 2-ter, della citata legge n. 89 (introdotta dal D.L. 83/12 conv. in L. 134/12), considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo "non superiore a sei anni";

a quest'ultimo riguardo, il ricorrente, ritenendo che tale criterio si ponga in contrasto con la giurisprudenza della CEDU (in particolare richiamano CE.DI.SA. Fortore s.n.c. Diagnostica Medica Chirurgica e. Italia 27.9.11) e della Corte di Cassazione, formata anteriormente all'entrata in vigore del D.L. 83/12 (che ha ravvisato in soli "due anni" il termine ragionevole per i procedimenti *ex lege* n. 89) e facendo riferimento anche al Trattato di Lisbona, ratificato in Italia con la L.130/2008 (implicante la recezione dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel diritto dell'Unione), ha sostenuto che tale interpretazione debba sopravvivere anche alla "novella" del 2012, in quanto ogni diversa interpretazione contrasterebbe con gli artt. 117 e 111 Cost. e con il principio del "giusto processo" ivi stabilito, per contrasto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed ha ricordato che questa stessa Corte, adita in analogo giudizio (sia pure in sede di opposizione, in cui si lamentava ugualmente la durata irragionevole di un precedente procedimento ex L.89/2001 e si deduceva del pari l'inapplicabilità del termine di sei anni), aveva già sollevato questione di legittimità costituzionale, evidenziando la possibilità di sollevare la prospettata questione di costituzionalità anche in sede monitoria (Ceste Cost 30.4.2008 n. 128);

Atteso che:

il comma 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89/2001, stabilisce che " si considera comunque rispettato il termine ragionevole, se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni";

l'osservanza di tale termine sessennale rende, quindi, irrilevante il superamento dei tempi di ciascuna singola fase (di cui all'art. 2, comma 2-bis) e si applica ad ogni procedimento civile;

Ritenuto che:

risulta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della normativa applicabile al caso di specie, perché l'individuazione del principio costituzionale della "ragionevole durata" di cui all'art. 111 secondo comma Cost. deve essere correlata alla "natura" del procedimento e la sua durata "ragionevole" deve essere vagliata in ragione della sua maggiore o minore complessità;

in relazione ad un procedimento per equa riparazione, la previsione di una "ragionevole" durata di "sei anni" può risultare lesiva sia dell'art. 111 secondo comma Cost., che dell'art. 117 primo comma, per violazione degli obblighi internazionali derivanti all'Italia dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (V. sentenze Corte Cost. n. 348/2007 e 349/2007), che stabilisce l'analogo principio del "termine ragionevole", oltre che dell'art. 3 comma 1 Cost per uniforme trattamento di situazioni diverse.

deve, infatti, tenersi presente che:

- a) il procedimento di cui alla L.89/2001 consta della mera produzione di atti processuali;
- b) non era e non è previsto un doppio grado di merito;
- c) lo stesso ha la finalità di indennizzare la violazione di un diritto fondamentale leso proprio dalla "irragionevole" durata;



nell'ambito di una lettura sistematica dell'art. 2 e ponendo in correlazione il comma 2 ter (della cui legittimità costituzionale si dubita) con il comma 2, deve osservarsi che tale precedente statuizione fa riferimento alla "complessità del caso" (inesistente in queste ipotesi in cui il procedimento ha natura meramente "documentale") e che proprio il D.L. 83/12 conv. nella L. 134, ha fissato un termine estremamente contenuto (trenta giorni) per l'emissione del decreto nella fase "monitoria" (art. 3 e 4 legge 89 come modificata), mantenendo il termine di quattro mesi per la eventuale fase di opposizione (art. 5-ter comma 5), con ciò palesando che di per sé la durata di un procedimento di cui alla c.d. Legge Pinto deve essere di assai breve durata;

come, inoltre, ritenuto anche dalla precedente ordinanza di questa Corte, con cui è stata sollevata l'analoga questione di legittimità costituzionale, nemmeno potrebbe dirsi irrilevante un'insufficiente riparazione ai sensi della legge 89/01, ai fini della lesione dei diritti costituzionalmente garantiti sopra richiamati, solo perché esiste la possibilità di ottenere una "equa soddisfazione" dalla CEDU, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione citata, anche oltre i rimedi apprestati dall'ordinamento interno, in quanto, da un lato, la mancata sanzione (anche se solo sul piano dell'ordinamento interno) del superamento della ragionevole durata di determinati procedimenti, una volta che sia invece previsto, in via generale, uno strumento volto ad indennizzare tale superamento, indebolisce la tutela del diritto -in relazione a quegli specifici procedimenti e, dall'altro, la necessità di adire la CEDU rappresenta un onere ben maggiore di quello rappresentato dal ricorso al giudice nazionale, per cui la differente "tutela (conseguente all'incongrua equiparazione delle "durate ragionevoli" di procedimenti diversi nella loro natura) integrerebbe comunque una disparità di trattamento irragionevole;

a riprova della necessità di un ricorso davanti al Giudice nazionale, si deve anche menzionare l'art. 13 della Convenzione citata "Diritto a un ricorso effettivo" che testualmente stabilisce che: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell' 'esercizio delle loro funzioni ufficiali";

la questione si ritiene pertanto "rilevante", posto che, ove si dovesse ritenere conforme a Costituzione e, conseguentemente, applicare la normativa vigente, il ricorso dovrebbe essere immediatamente rigettato, stante la previsione di cui all'art. 2 comma 2-ter relativa al termine di "sei anni", mentre, se fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, l'invocato decreto ingiuntivo potrebbe essere concesso;

la questione deve investire l'art. 2 comma 2-ter della legge n. 89, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti previsti dalla stessa legge n. 89 e, dunque, riguardare il termine di "sei anni" complessivo del procedimento, ma va estesa anche ai termini di cui al comma 2-bis (tre anni per il primo grado, e un anno per il giudizio di legittimità: manca nella fattispecie un secondo grado di merito), che si renderebbero applicabili in mancanza del predetto termine complessivo; anche tali termini, che nel caso specifico sommano complessivamente a quattro anni, risulterebbero infatti notevolmente superiori al termine complessivo di due anni individuato dalla citata giurisprudenza come limite di ragionevole durata di un procedimento per equa riparazione.

P.Q.M.

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

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai fini del giudizio in corso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della legge 24 marzo 2001 n. 89, come modificata dall'art. 55 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 134, nella parte in cui si applicano anche ai procedimenti di equa riparazione previsti dalla stessa legge n. 89 del 2001, per contrasto con gli artt. 111 secondo comma, 117 primo comma, e 3 primo comma Cost.;

2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso;

3) ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, 26 febbraio 2014

Il Consigliere designato: SANTESE

15C00018

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-007) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , 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)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

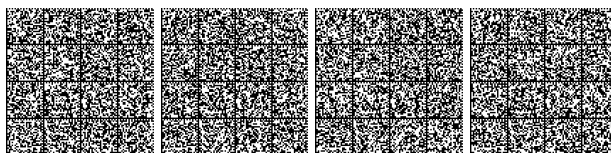
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 2 1 8 *

€ 6,00

