



CORTE COSTITUZIONALE

AMBIENTALE – 2016

*

(a cura Avv. Adabella Gratani)

INDICE

- ② [Abbattimento delle Nutrie. Tutela minore rispetto agli uccelli selvatici.](#) (- n. 9 del 2 dicembre 2015 dep. 21 gennaio 2016) =
- ② [Idrocarburi in zone di mare: permessi di ricerca e referendum](#) (- n. 17 del 19 gennaio 2016 dep. 2 febbraio 2016) -
- ② [Siti UNESCO: Attività alberghiera nel centro di Napoli](#) (- n. 22 del 23 febbraio 2016 dep. 10 marzo 2016) -
- ② [Servizio idrico: lo Stato cerca di violare le prerogative delle Province autonome](#) (- n. 51 del 23 febbraio 2016 dep. 10 marzo 2016) -
- ② [Dissesto idrogeologico: intervento statale salvaguardato a tutti i costi](#) (- n.83 del 23 febbraio 2016 dep. 13 aprile 2016)
- ② [Vietato ampliare la nozione di rifiuti e ostacolare il loro transito tra regioni](#) (- n. 101 del 19 aprile 2016 dep. 12 maggio 2016)
- ② [Differenza di trattamento per gli impianti di carburante -vecchi e nuovi-](#)(- n. 105 del 5 aprile 2016 dep. 12 maggio 2016)
- ② [“Interesse strategico nazionale”:progetti nei settori acqua, energia, trasporti, poste](#) (- n. 110 del 5 aprile 2016 dep. 20 maggio 2016) -
- ② [Vincolo stretto tra il cacciatore ed il territorio La tutela della zonizzazione omogenea](#) (- n. 124 del 5 aprile 2016 dep. 1 giugno 2016) -
- ② [Esercitazioni militari. Danno ambientale: legittimità attiva esclusiva dello Stato](#)(n. 126 del 19 aprile 2016 dep. 1 giugno 2016) -
- ② [Procedure per i nuovi impianti petroliferi](#) (- n. 142 del 4 maggio 2016 dep. 16 giugno 2016) -
- ② [Procedure per assentire gli impianti energetici e smantellare gli inceneritori](#) (- n. 154 del 31 maggio 2016 (dep. 24 giugno 2016) -
- ② [Impianti da fonti rinnovabili. Ok alla LR Toscana n.17/2015](#) (n. 156 del 31 maggio 2016 (dep. 1° luglio 2016)-
- ② [Attività estrattive: La Consulta boccia la Liguria](#) (- n. 210 del 21 giugno 2016 (dep. 16 settembre 2016)



Abbattimento delle Nutrie. Tutela minore rispetto agli uccelli selvatici.

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 9 del 2 dicembre 2015 (dep. 21 gennaio 2016) -

G.U. 27 gennaio 2016 n. 4

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Alessandro CRISCUOLO (Presidente); Giuseppe FRIGO (Redattore), Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Gabriella Paola MELATTI (Cancelliere)

OGGETTO

Norme della Regione Lombardia per il contenimento e l'eradicazione delle nutrie - Art. 1, c. 1°, lett. c) e d), della legge della Regione Lombardia 04/12/2014, n. 32.

FATTISPECIE

La legge lombarda n. 32/2014, prevede il coinvolgimento delle Prefetture nel monitoraggio annuale degli obiettivi di contenimento ed eradicazione delle nutrie, anche mediante l'uso di tecniche di "trappolaggio con successivo abbattimento dell'animale con narcotici, armi ad aria compressa o armi comuni da sparo".

IL DECISUM

La partecipazione delle Prefetture al Tavolo istituito con L.R. n. 32/2014 è facoltativa, non anche obbligatoria, e consente di escludere ad organi dello Stato la partecipazione alle attività di monitoraggio ed eradicazione delle nutrie.

La Corte assume che il divieto dell'uso di trappole di cui alla Direttiva n. 2009/147/CE trova applicazione con riguardo agli uccelli selvatici, non anche le nutrie.

Sono ammesse le trappole in rete metallica per le nutrie, strumenti che non producono normalmente danni ai soggetti catturati (compatibilmente con i tempi di permanenza nella gabbia), ma consentono di verificare preventivamente la specie di appartenenza prima della soppressione, come all'abbattimento con armi da fuoco, specialmente in caso di persistenti gelate.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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. 1, comma 1, lettere c) e d), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria – *Myocastor coypus*)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-4 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2015 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 2-4 febbraio 2015 e depositato il 3 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di due disposizioni della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria – *Myocastor coypus*)».

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, lettera c), della citata legge regionale, deducendone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Il ricorrente premette che la norma impugnata sostituisce l'art. 2 della legge regionale lombarda 7 ottobre 2002, n. 20, recante «Contenimento ed eradicazione della nutria (*Myocastor Coypus*)» (titolo così sostituito dall'art. 1 della stessa legge regionale n. 32 del 2014). Il comma 2 dell'articolo novellato, dopo aver previsto che le Province predispongono appositi piani di contenimento ed eradicazione della nutria, alla lettera b) stabilisce che i medesimi enti «istituiscono il Tavolo provinciale di coordinamento con

prefetture, comuni, associazioni agricole, associazioni venatorie, consorzi di bonifica e altri soggetti interessati, finalizzato al monitoraggio annuale degli obiettivi di eradicazione».

Secondo il ricorrente, includendo le prefetture tra i partecipanti al «Tavolo provinciale di coordinamento» in assenza di un previo accordo con lo Stato, la Regione avrebbe disposto unilateralmente il coinvolgimento di organi statali nei relativi compiti, gravandoli degli obblighi a ciò conseguenti, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che annovera l'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» tra le materie di legislazione esclusiva statale.

Come più volte affermato dalla Corte costituzionale con riferimento al menzionato parametro, difatti, le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale (sono citate le sentenze n. 322 del 2006, n. 429 e n. 134 del 2004).

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. Lombardia n. 32 del 2014 – che sostituisce l'art. 3 della legge reg. n. 20 del 2002 – per assertedo contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere h) e s), Cost.

Il nuovo art. 3 della legge regionale n. 20 del 2002 prevede, al comma 1, che «L'eradicazione delle nutrie avviene secondo le modalità disciplinate dai piani provinciali di contenimento ed eradicazione di cui all'articolo 2, comma 2, in ogni periodo dell'anno, su tutto il territorio regionale, anche quello vietato alla caccia, con i seguenti metodi di controllo selettivo: a) armi comuni da sparo; b) armi da lancio individuale; c) gassificazione controllata; d) sterilizzazione controllata; e) trappolaggio con successivo abbattimento dell'animale con narcotici, armi ad aria compressa o armi comuni da sparo; f) metodi e strumenti scientifici, messi a disposizione dalla comunità scientifica; g) ogni altro sistema di controllo selettivo individuato dalla Regione e validato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) o dal Centro di riferimento nazionale per il benessere animale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione ora riprodotta consentirebbe di utilizzare, per l'eradicazione delle nutrie, metodi che, benché definiti «di controllo selettivo», non escluderebbero in realtà con certezza l'abbattimento o la cattura di specie di fauna selvatica tutelate – a differenza delle nutrie, ormai considerate specie nociva – dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dalla direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici: ponendosi, con ciò, in contrasto con specifici divieti stabiliti dalle normative ora citate.

In particolare, l'art. 21, comma 1, della legge n. 157 del 1992 vieta espressamente di «usare munizione spezzata nella caccia agli ungulati; usare esche o bocconi avvelenati, vischio o altre sostanze adesive, trappole, reti, tagliole, lacci, archetti o congegni similari; fare impiego di civette; usare armi da sparo munite di silenziatore o impostate con scatto provocato dalla preda; fare impiego di balestre» (lettera u), nonché di «produrre, vendere e detenere trappole per la fauna selvatica» (lettera z).

La norma regionale impugnata, di contro, permette l'uso – in ogni periodo dell'anno e su tutto il territorio regionale, comprese le zone in cui è vietata la caccia – oltre che di tutte le armi comuni da sparo, anche di armi da lancio individuale (categoria nella quale possono farsi rientrare le balestre) e di trappole. Queste ultime, essendo idonee a catturare, con elevato grado di

probabilità, anche animali selvatici appartenenti a specie diverse dalla nutria, non potrebbero essere qualificate «strumenti selettivi» ed il loro utilizzo è espressamente proibito anche dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, [lettera a)], della direttiva n. 2009/147/CE.

Il contrasto con i divieti contenuti nell'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge n. 157 del 1992 – rientranti senza dubbio nell'ambito della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», alla luce della costante giurisprudenza della Corte costituzionale – comporterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa nella suddetta materia.

A sua volta, il contrasto con la direttiva n. 2009/147/CE determinerebbe la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che prescrive, anche al legislatore regionale, di conformarsi alle norme dell'Unione europea.

La disposizione impugnata lederebbe, infine, la competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La disciplina nazionale in materia di porto e trasporto di armi comuni da sparo, infatti, consente di rilasciare la licenza di porto d'arma solo per scopi di difesa personale, per il tiro a volo (uso sportivo) e per le altre attività previste dalla legge n. 157 del 1992.

In particolare, l'art. 42 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e gli artt. 61 e seguenti del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza) disciplinano la licenza di porto d'armi per esigenze di difesa personale; la legge 25 marzo 1986, n. 85 (Norme in materia di armi per uso sportivo) regola l'uso di armi per uso sportivo; infine, è la stessa legge n. 157 del 1992 (art. 22) a disciplinare la licenza di porto d'arma per uso di caccia.

Pertanto, l'aver autorizzato l'uso di armi in ipotesi e con modalità tali da risultare in contrasto con la suddetta legge n. 157 del 1992 costituirebbe anche una violazione della normativa sulla sicurezza pubblica e, dunque, dell'anzidetta potestà legislativa statale esclusiva.

2.- Si è costituita la Regione Lombardia, la quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1.- Dopo aver illustrato la genesi e le finalità della legge in esame, la Regione ha contestato la fondatezza della censura mossa alla previsione dell'art. 1, comma 1, lettera c), osservando come la disposizione impugnata non imponga affatto la partecipazione di organi statali al procedimento di monitoraggio degli obiettivi di eradicazione della nutria, ma si limiti ad indicare una metodologia intesa a coinvolgere i soggetti potenzialmente interessati alla materia, in coerenza con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost. Il principio di leale collaborazione, difatti, dovrebbe tradursi in un metodo che privilegia l'intesa e, ove possibile, l'utilizzo in comune di risorse. In questa prospettiva, non sarebbe affatto arbitrario aver auspicato la partecipazione delle prefetture al «Tavolo provinciale di coordinamento», posto che l'art. 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), affida, appunto, al prefetto il compito di «assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione».

Anche prima dell'attivazione del «Tavolo» si potrebbe, dunque, ricercare un'intesa che regoli la partecipazione delle prefetture, allo stato comunque non obbligatoria.

2.2.- Con riferimento, poi, al dedotto contrasto dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale lombarda in esame con la legge n. 157 del 1992 e con la direttiva n. 2009/147/CE – e, di conseguenza, con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost. – la Regione resistente evidenzia, innanzitutto, come la normativa richiamata dal ricorrente non risulti conferente.

A seguito, infatti, della modifica dell'art. 2, comma 2, della legge n. 157 del 1992 operata dall'art. 11, comma 12 (recte: comma 12-bis), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, le nutrie risultano classificate tra le «specie nocive», in quanto dannose e infestanti. Di conseguenza, esse esulano dall'ambito della «fauna selvatica omeoterma», il cui prelievo è rigidamente regolato dalla legislazione nazionale e dell'Unione europea.

In ogni caso, il legislatore regionale avrebbe garantito che i metodi utilizzati per l'eradicazione delle nutrie fossero selettivi, secondo le indicazioni fornite dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Tale Istituto si sarebbe espresso, infatti, favorevolmente in ordine all'impiego tanto di armi da sparo che da lancio individuale, e ancor più delle trappole, formulando l'avviso che i piani di controllo numerico delle nutrie trovino nell'utilizzo di «gabbie-trappole», con successiva rapida soppressione dell'esemplare catturato, «la tecnica più idonea poiché rispondente ai necessari requisiti di massima selettività d'azione, efficacia e ridotto disturbo verso specie non bersaglio». L'efficacia selettiva dei metodi in questione sarebbe resa, inoltre, ancora maggiore dal previsto affidamento delle operazioni a soggetti qualificati e dalla fissazione, nel redigendo piano regionale, di criteri tecnici adeguati.

Né, d'altra parte, le suddette modalità di eradicazione sarebbero consentite – come sostiene il ricorrente – senza alcun limite spazio-temporale, essendo espressamente previsto dal novellato art. 3, comma 3, della legge regionale n. 20 del 2002 che nelle riserve e nei parchi gli interventi vadano effettuati in conformità al regolamento delle aree protette.

Quanto, infine, all'asserito contrasto della disposizione regionale impugnata con la normativa statale in materia di porto e trasporto di armi comuni da sparo – e, quindi, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. – la censura rappresenterebbe un mero riflesso della dedotta violazione della legge n. 157 del 1992: legge non riferibile, per quanto detto, all'attività di eradicazione delle nutrie.

Ad ogni modo, la Regione Lombardia rammenta come la sovrappopolazione delle nutrie costituisca una vera e propria emergenza, trattandosi di animali che danneggiano gli argini dei fiumi e dei canali, rovinano le colture agricole e minacciano la sopravvivenza di molte specie faunistiche autoctone protette e di intere comunità biotiche. Numerosi Comuni hanno reagito a tale situazione con l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, che prevedono l'abbattimento delle nutrie mediante cattura con gabbie-trappola, o con armi da fuoco da parte dei cacciatori e dei proprietari di fondi.

Al fine di evitare il ricorso a tali provvedimenti emergenziali, il legislatore regionale lombardo si sarebbe assunto l'onere di promuovere, con la normativa censurata, un'«eradicazione governata e presidiata», che si avvalga di più misure senza pregiudicare la sicurezza pubblica e la fauna protetta. I limiti stabiliti dalla legge regionale (sostanzialmente gli stessi previsti nelle ordinanze sindacali

contingibili e urgenti) sarebbero, infatti, idonei a prevenire detti rischi: prospettiva nella quale la censura apparirebbe speciosa, ponendo l'interrogativo se l'abbattimento di specie nocive sia riconducibile o meno all'attività venatoria o sportiva, senza una previa verifica della concreta attitudine degli interventi a minacciare la sicurezza pubblica.

3.- Con memoria depositata il 10 novembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle difese della Regione Lombardia, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

In particolare, ha dedotto che, dal tenore dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 32 del 2014, non sarebbe possibile escludere che la partecipazione delle prefetture, quale organo del Governo, al «Tavolo provinciale di coordinamento» abbia carattere obbligatorio.

Il riferimento della Regione al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. non sarebbe inoltre pertinente. Detto principio atterrebbe, infatti, alle sole materie indicate nella citata norma costituzionale e andrebbe riferito alle ipotesi, diverse da quelle in esame, di interferenza tra materie devolute a più istituzioni o nelle quali comunque il comportamento dell'una possa incidere sul comportamento dell'altra.

Né, infine, l'illegittimità della disposizione regionale potrebbe essere esclusa dall'eventualità che, solo successivamente alla sua entrata in vigore, la partecipazione delle prefetture sia regolata, di fatto, da un'intesa.

Quanto alla successiva lettera d), il ricorrente precisa che la illegittimità costituzionale è stata dedotta in riferimento all'asserita «selettività» dei metodi di eradicazione delle nutrie ivi previsti, metodi che, invece, sarebbero idonei a determinare l'uccisione anche di animali appartenenti a specie diverse.

Inoltre, la previsione che l'eradicazione delle nutrie debba avvenire in conformità al regolamento delle aree protette non escluderebbe che essa non sia soggetta ad alcun limite spazio-temporale e che, comunque, al di fuori di tali aree, l'operazione non incontri limitazioni di sorta.

4.- Con memoria depositata il 25 novembre 2015 e, dunque, oltre i termini previsti dall'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Regione Lombardia ha ribadito le ragioni dedotte a sostegno della legittimità delle disposizioni censurate, insistendo per il rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di due disposizioni della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria - *Myocastor coypus*)».

2.- Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, lettera c), della citata legge regionale, nella parte in cui - sostituendo l'art. 2 della legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20, recante «Contenimento ed eradicazione della nutria (*Myocastor Coypus*)» - include anche le «prefetture» tra i partecipanti al «Tavolo provinciale di coordinamento» finalizzato al monitoraggio degli obiettivi annuali di eradicazione delle nutrie.

Ad avviso del ricorrente, la norma censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che riserva in via esclusiva alla legislazione statale l'«organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», addossando unilateralmente funzioni e obblighi ad organi statali.

2.1.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha, in effetti, ripetutamente affermato che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenza n. 322 del 2006). Tale preclusione opera – in forza del parametro costituzionale evocato – anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo «trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 429 del 2004).

2.2.– Nel caso in esame, tuttavia – conformemente a quanto sostenuto dalla Regione resistente – il tenore della norma censurata consente di escludere che quest'ultima imponga ad organi dello Stato il compimento di determinate attività.

L'art. 2, comma 2, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 20 del 2002 – nel testo sostituito dalla disposizione impugnata – prevede che le Province «istituiscono il Tavolo provinciale di coordinamento con prefetture, comuni, associazioni agricole, associazioni venatorie, consorzi di bonifica e altri soggetti interessati, finalizzato al monitoraggio annuale degli obiettivi di eradicazione» delle nutrie.

La norma affida, dunque, in sostanza alle Province il compito di promuovere la partecipazione al processo di definizione degli obiettivi annuali di eradicazione di soggetti potenzialmente interessati agli interventi e in possesso di informazioni e dati utili allo scopo. Il carattere non obbligatorio della partecipazione degli interpellati è desumibile, peraltro, sia dal fatto che la lista dei soggetti da coinvolgere include organismi di natura privata (associazioni agricole, associazioni venatorie), sia dalla genericità della formula di chiusura «altri soggetti interessati».

Anche per quanto attiene alle prefetture, il coinvolgimento nell'attività in questione non è dunque stabilito unilateralmente dalla Regione in modo imperativo, ma resta rimesso alla determinazione dello Stato.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 32 del 2014, nella parte in cui – sostituendo l'art. 3 della legge regionale n. 20 del 2002 – include tra le metodologie di eradicazione delle nutrie l'utilizzo di armi comuni da sparo, di armi da lancio individuale e di trappole.

Secondo il ricorrente, detti metodi, sebbene qualificati dalla legge regionale come di «controllo selettivo», sarebbero idonei a determinare, con elevata probabilità, la cattura e l'abbattimento anche di animali appartenenti a specie di fauna selvatica protetta dalla normativa nazionale e dell'Unione europea.

Il ricorso ad essi si porrebbe specificamente in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) – che vieta, tra l'altro, di fare impiego di trappole e balestre, nonché di produrre, vendere e detenere trappole per la fauna selvatica – e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»: materia alla quale gli anzidetti divieti sarebbero pacificamente riconducibili.

Il divieto di impiego delle trappole è sancito, altresì, dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, lettera a), della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE del

Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici: profilo per il quale la norma regionale censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost.

Con particolare riguardo all'impiego di armi comuni da sparo, risulterebbe lesa, infine, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza», sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., posto che la normativa statale in materia di porto e trasporto di armi consente il rilascio della licenza di porto d'arma solo per scopi di difesa personale, per il tiro a volo (uso sportivo) e per le attività previste dalla legge n. 157 del 1992.

3.1.- Anche tale questione non è fondata.

Al riguardo, è opportuno ricordare come la legge regionale in esame intervenga all'indomani della modifica dell'art. 2, comma 2, della legge n. 157 del 1992 ad opera dell'art. 11, comma 12-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116: modifica a seguito della quale le nutrie – al pari delle talpe, dei ratti, dei topi propriamente detti e delle arvicole – risultano escluse dall'ambito applicativo delle disposizioni in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma dettate dalla medesima legge n. 157 del 1992. In sostanza, per effetto della novella, le nutrie – che in precedenza rientravano nell'ambito della fauna selvatica protetta, la cui popolazione era suscettibile di controllo nei limiti e nelle forme stabilite dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 – sono transitate tra le specie nocive, in quanto considerate animali infestanti e dannosi.

Secondo quanto si afferma anche nella circolare del Ministero della salute e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 31 ottobre 2014, prot. DGSAF n. 22732 e DG DISR n. 21814, tale modifica legislativa ha comportato la possibilità di ricorrere, per la gestione delle problematiche relative al sovrappopolamento delle nutrie, a tutti gli strumenti impiegati per le specie nocive, non solo in un'ottica di contenimento, ma anche per l'eliminazione totale di detti animali, analogamente a quanto avviene per le derattizzazioni.

Proprio in questa prospettiva, la legge della Regione Lombardia oggetto di scrutinio, al fine di tutelare le produzioni zoo-agro-forestali, la rete irrigua, il suolo e la salute pubblica, si propone di conservare le «caratteristiche qualitative e quantitative delle comunità di vertebrati omeotermi, mediante l'eradicazione delle popolazioni di nutria (*Myocastor Coypus*) presenti sul territorio regionale, attraverso l'utilizzo di metodi selettivi» (art. 1 della legge regionale n. 20 del 2002, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, della legge regionale n. 32 del 2014).

Essa prevede, in particolare, che l'azione di eradicazione della nutria sia regolata da un programma triennale regionale, attuato per il tramite di appositi piani predisposti dalle Province, e che sia eseguita con metodi di controllo selettivi posti in essere da soggetti qualificati e autorizzati, nel rispetto delle leggi di pubblica sicurezza e sanitarie (artt. 2 e 3 della legge regionale n. 20 del 2002, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, lettere c e d, della legge regionale n. 32 del 2014).

3.2.- Ciò premesso, deve escludersi che la norma censurata, nell'individuare le metodologie di eradicazione delle nutrie, invada la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in ragione del suo asserito

contrasto con i divieti stabiliti dall'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge n. 157 del 1992: divieti che – come già rilevato da questa Corte (sentenze n. 106 del 2012 e n. 193 del 2010) – debbono ritenersi formulati nell'esercizio della suddetta competenza statale esclusiva, traducendosi nella determinazione di livelli minimi e uniformi di tutela della fauna, che la legge regionale può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo nella direzione di un incremento e mai di una attenuazione, comunque motivata.

Alla luce di quanto dianzi evidenziato, infatti, i divieti evocati dal ricorrente non sono riferibili, come tali, all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, stante l'estraneità di queste ultime alla fauna selvatica omeoterma tutelata dalla legge n. 157 del 1992.

Neppure, d'altro canto, il vulnus costituzionale denunciato è riscontrabile sotto il profilo del difetto di reale "selettività" delle tre metodologie di eradicazione su cui si appuntano le censure del Governo (impiego di «armi comuni da sparo», di «armi da lancio individuale» e «trappolaggio con successivo abbattimento dell'animale con narcotici, armi ad aria compressa o armi comuni da sparo») e del conseguente rischio che esse coinvolgano esemplari appartenenti a specie protette.

Quanto alle armi comuni da sparo e alle trappole, le soluzioni accolte dal legislatore regionale si adeguano, nella sostanza, alle indicazioni fornite, anteriormente alla novella del 2014, dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) – oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) – relativamente all'applicazione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992: norma in forza della quale il controllo delle popolazioni delle specie di fauna selvatica (e, dunque, a quel tempo, anche delle nutrie) doveva essere «esercitato selettivamente, [...] di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici», su parere del predetto Istituto.

Nelle «Linee guida per il controllo della Nutria (*Myocastor coypus*)» redatte nel 2001, l'INFS individuava, infatti, proprio nella cattura «in vivo» mediante «gabbie-trappola», con successiva soppressione eutanasica degli esemplari catturati, il metodo più idoneo allo scopo, perché rispondente ai requisiti di massima selettività d'azione, efficacia e ridotto disturbo verso specie diverse da quella bersaglio. Le trappole in rete metallica, infatti, non producono normalmente danni ai soggetti catturati (compatibilmente con i tempi di permanenza nella gabbia), consentendo, altresì, di verificare preventivamente la specie di appartenenza prima della soppressione. Come misura suppletiva, l'Istituto suggeriva, altresì, il ricorso all'abbattimento con armi da fuoco, specialmente in caso di persistenti gelate.

3.3.- Egualmente insussistente, per analoghe ragioni, è la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., conseguente all'asserito contrasto della norma censurata con la direttiva n. 2009/147/CE e, in modo particolare, con il divieto di impiego di trappole sancito dall'art. 8, in riferimento all'Allegato IV, lettera a), della stessa direttiva.

La direttiva n. 2009/147/CE non è, infatti, riferibile all'attività di controllo ed eradicazione delle nutrie, attenendo in via esclusiva alla conservazione degli uccelli selvatici. Anche il divieto di fare impiego di trappole riguarda, in modo specifico, ai sensi del citato art. 8, «la caccia, la cattura o l'uccisione di uccelli nel quadro della [...] direttiva» medesima.

Quanto, poi, al preteso carattere non selettivo del metodo del «trappolaggio», valgono i rilievi formulati in precedenza.

3.4. Neppure, infine, è ravvisabile – con riguardo al previsto utilizzo di armi da

fuoco – la denunciata violazione e della potestà legislativa esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.).

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, vale al riguardo osservare che l'art. 3, comma 2, della legge regionale 20 del 2002, nel testo sostituito dalla norma censurata, esige espressamente che l'abbattimento degli animali abbia luogo nel «rispetto delle leggi e delle norme di pubblica sicurezza», richiedendo, altresì, che i soggetti che partecipano alle operazioni siano «in possesso, ove previsto dalla normativa vigente, di porto d'armi ad uso venatorio o ad uso sportivo e con copertura assicurativa in corso».

Tali previsioni, in quanto volte a far salva la normativa statale in materia, rendono la disposizione regionale conforme, in parte qua, al riparto di competenze fissato dalla Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2014, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 20 (Contenimento della nutria *Myocastor coypus*)», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale n. 32 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettere h) e s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Idrocarburi in zone di mare: permessi di ricerca e referendum

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

**- n. 17 del 19 gennaio 2016 (dep. 2 febbraio 2016) -
G.U. 3 febbraio 2016 n.5**

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Alessandro CRISCUOLO (Presidente); Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO (Redattore), Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Gabriella Paola MELATTI (Cancelliere)

OGGETTO

Referendum abrogativo - Art. 6, comma 17, terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208

FATTISPECIE

Con Legge di Stabilità 2014 è posta la libertà all'attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine.

Le Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise e Abruzzo inoltrano all'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, la richiesta di referendum popolare per reintrodurre il divieto.

IL DECISUM

La Corte valuta ammissibile la richiesta referendaria avente ad oggetto l'abrogazione delle deroghe alla durata dei permessi già rilasciati, trattandosi di un quesito unitario ed univoco, che possiede i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità, e che non rientra nelle materie per cui l'art. 75 Cost. esclude il ricorso a referendum popolare.

Nelle more del giudizio innanzi la Consulta, la disciplina è modificata: il divieto è ripristinato, e i permessi di ricerca già rilasciati sono fatti salvi per tutta la durata utile del giacimento.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale) della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del comma 17, terzo periodo, dell'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), limitatamente alle seguenti parole: «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale», giudizio iscritto al n. 168 del registro referendum.

Viste le ordinanze del 26 novembre 2015, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta originaria e del 7 gennaio 2016 con la quale lo stesso Ufficio centrale ha riformulato il quesito e la denominazione;

udito nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Stelio Mangiameli per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, Stefania Valeri per il delegato del Consiglio regionale della Regione Abruzzo e per la Regione Abruzzo e gli avvocati dello Stato Andrea Fedeli e Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del 26 novembre 2015, l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato legittima la richiesta di referendum popolare abrogativo presentata dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato l'art. 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", come sostituito dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, limitatamente alle seguenti parole: "procedimenti concessori di cui agli

articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei"; "alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. Le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo, fatte salve le attività di cui all'articolo 1, comma 82-sexies, della legge 23 agosto 2004, n. 239, autorizzate, nel rispetto dei vincoli ambientali da esso stabiliti, dagli uffici territoriali di vigilanza dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse, che trasmettono copia delle relative autorizzazioni al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare"».

2.- L'Ufficio centrale per il referendum ha attribuito al quesito la seguente denominazione: «Sesta richiesta referendaria. Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Abrogazione della norma di esenzione da tale divieto per i procedimenti concessori in corso al 26 agosto 2010 e per i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi a titoli abilitativi».

3.- Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, fissava, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 13 gennaio 2016. Di tale fissazione veniva data comunicazione ai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise ed al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

La richiesta di referendum veniva iscritta nel relativo registro al n. 168.

4. Con ordinanza del 7 gennaio 2016, comunicata alla Corte costituzionale nella medesima data, l'Ufficio centrale per il referendum ha premesso che, successivamente alla propria ordinanza del 26 novembre 2015, è intervenuto lo *ius superveniens* di cui (per quanto attiene alla suddetta sesta richiesta referendaria) all'art. 1, comma 239, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), che prevede: «All'articolo 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dai seguenti: «Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette. I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale. Sono sempre assicurate le attività di manutenzione finalizzate all'adeguamento tecnologico necessario alla sicurezza degli impianti e alla tutela dell'ambiente, nonché le operazioni finali di ripristino ambientale».

Ha affermato, quindi, che, in ragione della sopravvenienza normativa, era necessario accertare se tali modifiche imponessero ad esso Ufficio di dichiarare che le operazioni referendarie non avevano più corso (ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970), ovvero se il quesito referendario si trasferiva sulla nuova disposizione legislativa, ove quest'ultima non avesse modificato il contenuto normativo essenziale del precetto.

Pertanto, l'Ufficio centrale per il referendum operava un raffronto tra:

- gli originari secondo e terzo periodo del comma 17 dell'art. 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituito dall'art. 35, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012;
- le medesime disposizioni, quali risultanti dall'eventuale accoglimento della richiesta referendaria in esame;
- le suddette disposizioni, come modificate dal comma 239 dell'art. 1, della legge n. 208 del 2015.

All'esito di tale raffronto, l'Ufficio centrale per il referendum ha ritenuto che lo ius superveniens, nel sostituire la disposizione oggetto della richiesta referendaria, oltre ad avere abrogato parte degli originari secondo e terzo periodo del comma 17 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha introdotto una modificazione della durata dei titoli abilitativi già rilasciati, commisurandola al periodo «di vita utile del giacimento», prevedendo, quindi, una sostanziale proroga dei titoli abilitativi già rilasciati, ove «la vita utile del giacimento» superi la durata stabilita nel titolo. Afferma, quindi, l'Ufficio centrale per il referendum che detta nuova disciplina non modificava su detto punto, il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria e che, pertanto, ricorreva l'ipotesi di cui all'art. 39 della legge n. 352 del 1970, come risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 1978.

Ha proceduto, quindi alla riformulazione del quesito nei seguenti sensi: «Volete voi che sia abrogato l'art. 6, comma 17, terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)" limitatamente alle seguenti parole: "per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale"?», e ha riformulato anche la denominazione della richiesta referendaria: «Divieto di attività prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati. Abrogazione della previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento».

5. Il 7 gennaio 2016, i Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise hanno depositato, nella cancelleria di questa Corte, memoria con la quale, non essendo a conoscenza delle determinazioni assunte dall'Ufficio centrale per il referendum in ragione della sopravvenienza normativa, chiedevano il rinvio della camera di consiglio già fissata per il 13 gennaio 2016.

6. In data 8 gennaio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato, nella cancelleria di questa Corte, un'articolata memoria con la quale ha dedotto l'inammissibilità del quesito referendario, come trasferito dall'Ufficio centrale per il referendum con l'ordinanza del 7 gennaio 2016.

In particolare, la difesa dello Stato espone quanto di seguito, in sintesi, riportato. L'intervento legislativo, che ha inteso contemperare l'interesse pubblico all'approvvigionamento delle risorse energetiche, con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non è elusivo del quesito referendario ed è coerente con l'obiettivo dello stesso.

Premessa la dubbia ammissibilità del quesito originario, il nuovo quesito darebbe luogo all'abrogazione di una norma costituzionalmente necessaria e difetterebbe dei requisiti di omogeneità e chiarezza.

La possibilità che il giacimento possa essere sfruttato oltre la durata dei titoli abilitativi è solo un mera ipotesi, mentre il nuovo quesito farebbe venire meno la

parte della disposizione che salvaguarda la tutela ambientale, in conformità agli artt. 41, secondo comma, e 32 della Costituzione, in contrasto con la volontà dei proponenti.

Né il vuoto normativo, che si creerebbe, potrebbe essere colmato con la reviviscenza della legislazione previgente.

Il quesito, come trasferito, avrebbe scarsa chiarezza e non sarebbe univoco. Se la ratio del quesito è garantire la tutela ambientale, tale ratio sarebbe contraddetta dall'abrogazione della disposizione che preserva gli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale, con disorientamento dell'elettore.

L'esito referendario non avrebbe solo un effetto abrogativo, ma un effetto manipolativo e propositivo rispetto alla legislazione vigente, volendosi ottenere la reviviscenza della disciplina giuridica alla quale erano sottoposti, in precedenza, i titoli abilitativi già rilasciati.

7. In data 11 gennaio 2016 il Presidente della Corte costituzionale disponeva il rinvio della camera di consiglio al 19 gennaio 2016.

8. In data 12 gennaio 2016, la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale, previa delibera della stessa, ha depositato memoria con la quale ha chiesto, in ragione dello ius superveniens, dichiararsi la cessazione dell'oggetto del contendere.

9. In data 15 gennaio 2016, è stata depositata nella cancelleria di questa Corte, memoria dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise, per l'ammissibilità del quesito proposto come trasferito con ordinanza del 7 gennaio 2016 dell'Ufficio centrale per il referendum. Alla memoria veniva allegata la revoca, da parte del delegato effettivo del Consiglio regionale della Regione Abruzzo, della procura alle liti a suo tempo rilasciata, atteso che le modifiche normative sopravvenute avevano sostanzialmente mutato le disposizioni alla base della richiesta di referendum.

Nella memoria, in particolare, si assume che il quesito attuale corrisponde alle intenzioni dei promotori di limitare per il futuro la durata temporale dei titoli minerari.

Né si sarebbe in presenza dell'abrogazione di una legge costituzionalmente necessaria in quanto, a parte il corretto inquadramento giuridico, non si produrrebbe alcun vuoto normativo.

Il quesito non sarebbe affetto da scarsa chiarezza o non univocità, come prospettato dalla difesa dello Stato con riguardo alla abrogazione, oltre che della previsione «per la durata di vita utile del giacimento», dell'inciso «nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

Tale abrogazione, infatti, non implica che le attività in questione non siano più sottoposte agli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale, perché il rispetto della normativa ambientale di settore, europea e nazionale (sono citate, in particolare, la legge 9 gennaio 1991, n. 9, recante «Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali», il d.lgs. n. 152 del 2006, e la direttiva 12 giugno 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2013/30/UE (Direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE), a prescindere da qualunque espresso richiamo, deve intendersi sempre presupposta e da applicare rispetto alle predette attività. D'altro canto, caducato l'an, non avrebbe più senso l'inciso che disciplina il quomodo. La stessa ratio era ravvisabile anche nel quesito originario.

Non sarebbe, altresì, prospettabile un disorientamento dell'elettore atteso che il

quesito trasferito non lascia sopravvivere disposizioni prive di contenuto normativo autonomo e, pertanto, ridondanti, e pone in evidenza l'obiettivo di incidere sull'elemento temporale e non su quello ambientale.

Non sussisterebbe un effetto manipolativo, né una presunta legislazione del termine di durata, atteso che i provvedimenti amministrativi vengono adottati nel rispetto della disciplina vigente.

Né, sarebbe condivisibile la deduzione dell'Avvocatura generale dello Stato su un effetto di reviviscenza, atteso che l'abrogazione referendaria esclude la proroga ex lege dei titoli abilitativi già rilasciati.

Infine, si osserva che garantire a tempo indeterminato per uno stesso concessionario l'estrazione di idrocarburi sarebbe in contrasto con la direttiva 30 maggio 1994 del Parlamento europeo e del Consiglio n. 94/22/CE (Direttiva relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), attuata con il decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi).

10. L'Avvocatura generale dello Stato, in data 15 gennaio 2016, ha depositato, nella cancelleria di questa Corte, ulteriore memoria, ripercorrendo le argomentazioni già svolte per l'inammissibilità del quesito referendario.

La difesa dello Stato ribadisce che, in conformità con l'intento perseguito dai promotori del referendum, le modifiche normative introdotte mirano a garantire la massima tutela delle aree marine e costiere protette, nonché della fascia di mare compresa nelle dodici miglia del perimetro esterno di tali aree e dalla linea di costa lungo l'intero perimetro nazionale.

Dissente, quindi, dal pur autorevole avviso espresso dall'Ufficio centrale per il referendum, che ha ritenuto di disporre la trasposizione del quesito referendario sulla nuova disciplina.

Con riguardo al limite che l'istituto referendario incontra rispetto alle leggi costituzionalmente necessitate, deduce che l'abrogazione in via referendaria dell'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui fa salvi i titoli abilitativi già rilasciati per la durata di vita utile del giacimento, si porrebbe, altresì, in contrasto con il principio del legittimo affidamento del titolare del provvedimento concessorio, che secondo la giurisprudenza costituzionale trova riconoscimento negli artt. 3, 41, primo comma, 42, terzo comma, Cost., presentando, inoltre, rilevanza comunitaria, e dovendo pertanto essere assunto quale parametro costituzionale interposto ex art. 117, primo comma, Cost.

Dopo aver richiamato la disciplina di settore (in particolare, con riguardo all'istituto della proroga: art. 29 della legge 21 luglio 1967, n. 613, recante «Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale e modificazioni alla legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi»; art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 625 del 1996; art. 9, comma 8, della legge n. 9 del 1991), rileva il carattere propositivo e non abrogativo del quesito referendario, non conforme, pertanto, alla giurisprudenza costituzionale, in quanto lo stesso restituirebbe efficacia alla disciplina previgente, mentre il recente intervento normativo ha superato il regime della prorogabilità, facendo salvi i titoli già rilasciati per l'intera durata di vita utile del giacimento.

11. In data 15 gennaio 2016 ha depositato memoria la Regione Abruzzo in persona del delegato effettivo del Consiglio regionale, con allegata revoca del mandato alle liti conferito al precedente difensore e procura alle liti a nuovo difensore.

Dopo aver ripercorso lo ius superveniens, ha chiesto che venga dichiarata la

cessazione dell'oggetto del contendere, atteso che la nuova disciplina, diversamente da quanto ritenuto dall'Ufficio centrale per il referendum, ha mutato il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto della richiesta referendaria, con la conseguenza che non poteva operarsi il trasferimento della richiesta medesima nella nuova previsione legislativa. Per effetto della novella normativa si è prodotto, in via ordinaria, il medesimo effetto abrogativo che si sarebbe prodotto in via referendaria, con soddisfazione delle prerogative della Regione.

Considerato in diritto

1. In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016, questa Corte ha disposto di dare corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, e dalla Regione Abruzzo, limitatamente alla rappresentanza del Consiglio regionale, atteso che la Giunta regionale non ha potere rappresentativo in ordine alla proposizione del referendum abrogativo, in ragione di quanto stabilito dall'art. 29 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2. Il presente giudizio ha ad oggetto l'ammissibilità della richiesta di referendum popolare dichiarata legittima con ordinanza del 26 novembre 2015 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, e come trasferita con la successiva ordinanza del 7 gennaio 2016.

Con quest'ultima ordinanza, l'Ufficio centrale per il referendum ha disposto che la «richiesta referendaria, concernente il comma 17 dell'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 1 dell'art. 35 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, sia trasferita sul medesimo comma 17, terzo periodo, dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituito, da ultimo, dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), con la seguente denominazione ed il seguente quesito: a) «Divieto di attività prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati. Abrogazione della previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento»; b) «Volete voi che sia abrogato l'art. 6, comma 17, terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", limitatamente alle seguenti parole: "per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale"?».

3. L'Ufficio centrale per il referendum ha ritenuto che lo *ius superveniens*, nel sostituire la disposizione oggetto della richiesta referendaria, oltre ad avere abrogato parte degli originari secondo e terzo periodo del comma 17 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, abbia introdotto una modificazione della durata dei titoli abilitativi già rilasciati, commisurandola al periodo «di vita utile del giacimento», prevedendo, quindi, una «sostanziale» proroga degli stessi ove «la vita utile del giacimento» superi la durata stabilita nel titolo.

Ha affermato, quindi, che la nuova disciplina non modifica il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria e che, pertanto, ricorre l'ipotesi di cui all'art. 39 della legge n. 352 del 1970, quale risulta dalla

sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 1978.

4.- La pronuncia è in effetti coerente con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, qualora nel corso del procedimento referendario la disciplina oggetto del quesito sia modificata, spetta all'Ufficio centrale per il referendum accertare se l'intenzione del legislatore sia diversa rispetto alla precedente regolamentazione della materia. Difatti, se tale intenzione rimane «fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza» (citata sentenza n. 68 del 1978).

4.1.- Non possono trovare, quindi, ingresso le prospettazioni della difesa dello Stato e della Regione Abruzzo in persona del delegato effettivo del Consiglio regionale relative al trasferimento del quesito referendario, che esulano dal giudizio di ammissibilità.

5.- A questa Corte compete verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria. Si può ricordare, in proposito, che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo [...] del referendum va desunto [...] esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 24 del 2011).

Va, inoltre, richiamata l'importanza che assume anche l'univocità del quesito e cioè l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo (sentenza n. 47 del 1991), dovendosi dalle stesse norme di cui si propone l'abrogazione trarre con chiarezza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978), un criterio ispiratore fondamentalmente comune o un principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale (citata sentenza n. 47 del 1991, sentenze n. 65, n. 64 e n. 63 del 1990; n. 28, n. 26 e n. 22 del 1981).

6.- Non si ritiene che vi sono tali ragioni di inammissibilità, né, in particolare, che sono fondate le contrarie prospettazioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.- Il quesito referendario, anzitutto, non comporta l'introduzione di una nuova e diversa disciplina. Esso infatti produce un effetto di mera abrogazione della disposizione oggetto del quesito riformulato, in vista del chiaro ed univoco risultato di non consentire che il divieto stabilito nelle zone di mare in questione incontri deroghe ulteriori quanto alla durata dei titoli abilitativi già rilasciati.

6.2.- Egualmente infondato l'ulteriore rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui il quesito sarebbe privo di coerenza in quanto, nella formulazione accolta dall'Ufficio centrale per il referendum, comporta anche l'abrogazione dell'inciso relativo alla salvaguardia ambientale, in contrasto con la finalità stessa del referendum.

Difatti, a prescindere dal problema interpretativo sollevato ex adverso, e secondo cui tale norma di salvaguardia sarebbe collegata alla proroga e quindi rimarrebbe comunque priva di oggetto, una volta che questa fosse abrogata, quel che conta è che la salvaguardia ambientale è oggetto di una apposita disciplina normativa,

anche di origine comunitaria.

7.- Va considerato a parte, infine, il rilievo contenuto nella seconda memoria dell'Avvocatura generale dello Stato e formulato nei termini di violazione del principio di divieto di abrogazione in via referendaria di norme «costituzionalmente necessitate», in quanto il quesito, se accolto, comporterebbe la lesione del "diritto" alla proroga delle concessioni petrolifere maturato dai titolari e quindi del loro legittimo affidamento.

In realtà, al di là della formula impropriamente usata, quello che viene prospettato è un vizio di legittimità costituzionale e in quanto tale il suo esame è inammissibile in questa sede.

7.1.- Come già affermato nella sentenza n. 251 del 1975, questo giudizio, per la sua struttura articolata in più fasi consecutive ma consequenziali e funzionalmente unitarie e, per la peculiarità di tale funzione, consistente nel controllo di regolarità del procedimento di abrogazione referendaria, ha un oggetto specifico e limitato.

Esso, pertanto, non può estendersi alla valutazione della legittimità costituzionale della normativa conformata dall'eventuale accoglimento del quesito, verifica che non può che competere ai giudizi a ciò appositamente deputati.

8.- Così delimitato l'ambito del presente giudizio, il quesito referendario, nella formulazione risultante dal trasferimento operato dall'Ufficio centrale, rispetta i limiti espressamente indicati dall'art. 75 Cost. o comunque desumibili sulla base dell'interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento costituzionale. In particolare non riguarda alcuna delle materie di cui tale articolo prevede l'esclusione; non ha contenuto propositivo, si presenta come unitario ed univoco e possiede i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità.

Il quesito referendario, come trasferito dall'Ufficio centrale per il referendum, deve ritenersi pertanto ammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare dichiarata legittima con ordinanza del 26 novembre 2015 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, e come trasferita con ordinanza del 7 gennaio 2016 dello stesso Ufficio centrale per il referendum, per l'abrogazione del comma 17, terzo periodo, dell'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016) limitatamente alle seguenti parole: «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Siti UNESCO: Attività alberghiera nel centro di Napoli

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 22 del 23 febbraio 2016 (dep. 10 marzo 2016) -

G.U. 16 marzo 2016 n. 11

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Alessandro Criscuolo (Presidente); Giuseppe Frigo, Paolo GRossi, Giorgio LATTANZI, Aldo Carosi, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO (Redattore), Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Gabriella Paola MELATTI (Cancelliere)

OGGETTO

Tutela del paesaggio - Artt. 134, 136, 139, 140, 141 e 142, c. 1° e 2°, del decreto legislativo 22/01/2004, n. 42.

FATTISPECIE

Il centro storico di Napoli, di eccezionale pregio paesaggistico e storico rientra nei siti tutelati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura («UNESCO»), ai sensi della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972 e recepita in Italia con legge 6 aprile 1977, n. 184 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972).

Un gruppo alberghiero, proprietario di un immobile sito nel centro di Napoli, esegue, previa denuncia di inizio attività (DIA), alcuni lavori di consolidamento e ristrutturazione su un immobile, al fine di destinarlo all'esercizio dell'attività alberghiera.

Il Comune di Napoli impedisce i detti lavori ritenendo che manchi l'autorizzazione paesaggistica, stante l'immobile sito in un'area sottoposta a vincolo paesaggistico.

Sapere se trovi o meno l'applicazione della deroga al vincolo paesaggistico *ex lege* di cui all'art. 142, comma 2 del Codice dei beni culturali (D.Lgs. n. 42/2004) è questione dirimente.

IL DECISUM

La Corte Costituzionale male è stata adita nel caso di specie, non spettando alla medesima sindacare il sistema di tutela dei siti tutelati; è riservata al legislatore la valutazione dell'opportunità di una più cogente e specifica protezione dei siti in questione e delle sue modalità di articolazione.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 134, 136, 139, 140, 141 e 142, commi 1 e 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con un'ordinanza del 30 gennaio e tre ordinanze del 13 marzo 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 102, 176 e 239 del registro ordinanze 2014 e al n. 86 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 27 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2014 e nn. 1 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione della Romeo Alberghi srl, del Comune di Napoli e di S.G.;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Raffaele Ferola per Romeo Alberghi srl, Felice Laudadio per S.G. e Gabriele Romano per il Comune di Napoli.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con ordinanza del 30 gennaio 2014, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2014, ha sollevato, in riferimento all'art. 9 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), «laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO».

1.1.- Il rimettente premette, in punto di fatto, che:

- la società ricorrente è proprietaria di un immobile sito in Napoli, via C. Colombo n. 45, noto come edificio «ex Flotta Lauro» e attualmente denominato «Hotel Romeo»;

- tale edificio era stato interessato prima da lavori di consolidamento strutturale e in seguito da altri, volti al mutamento di destinazione ad uso alberghiero, mediante

parziale demolizione e ricostruzione, ed eseguiti previa presentazione delle denunce di inizio attività (d'ora in avanti «DIA»), rispettivamente, n. 23 del 2004 e n. 212 del 2005;

- ultimati gli stessi, parte dell'ottavo piano e il nono erano stati sottoposti a sequestro penale, in ragione della contestata mancanza del permesso di costruire;
- l'amministrazione comunale aveva quindi ingiunto la demolizione con l'atto impugnato con il ricorso principale e sospeso in via cautelare dal TAR per mancata ponderazione di quanto assentito con la seconda DIA non previamente annullata;
- si era costituita in giudizio l'amministrazione comunale, eccependo, fra l'altro, che gli interventi eseguiti mancavano della necessaria autorizzazione paesaggistica, pur essendo l'area sottoposta a vincolo in quanto ricadente nei 300 metri dalla linea di battigia;
- a seguito di un complesso riesame di tutte le DIA presentate dalla ricorrente, il Comune di Napoli aveva quindi: 1) disposto l'archiviazione del procedimento in relazione alla denuncia n. 23 del 2004; 2) annullato le denunce n. 393 del 2008 e n. 341 del 2009, relative a lavori eseguiti ai piani terra e seminterrato; 3) dichiarato inefficace la denuncia n. 212 del 2005, in ragione del mancato rispetto del vincolo paesaggistico, che avrebbe imposto l'acquisizione del parere della Soprintendenza, e di un aumento volumetrico non consentito dalla normativa urbanistica; 4) diffidato la società alla demolizione delle opere eseguite su parte del piano ottavo e sull'intero piano nono, applicando per i restanti abusi una sanzione pecuniaria;
- avverso i provvedimenti di annullamento in autotutela (e, prima ancora, avverso i relativi avvisi di avvio del procedimento di riesame) la ricorrente aveva articolato motivi aggiunti, con cui aveva fatto valere, in particolare, la sussistenza, ai sensi dell'art. 142, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti «codice dei beni culturali e del paesaggio» o «codice»), dei presupposti di fatto per la deroga all'autorizzazione paesaggistica.

Il Tribunale adito, rilevato che le questioni sulle quali si incentrava la risoluzione della controversia erano, da un lato, l'esistenza dei presupposti per la deroga al vincolo paesaggistico ex lege, e, dall'altro, l'entità e la natura delle difformità edilizie ravvisate dal Comune, aveva disposto acquisizioni documentali e l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma di condividere la conclusione del consulente, secondo cui l'immobile oggetto di causa rientrerebbe nella fascia di 300 metri dalla linea di battigia, ma ricadrebbe in zona che alla data del 6 settembre 1985 era classificata B dal piano regolatore generale, dal che conseguirebbe che i lavori oggetto di DIA sarebbero sottratti alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, per cui l'esercizio dell'autotutela dovrebbe ritenersi parzialmente illegittimo.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza della questione, il TAR Campania ritiene che l'applicazione della norma derogatoria sospettata d'incostituzionalità conduca a conseguenze contrastanti con i principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio.

L'art. 142 del codice, ricorda il rimettente, dopo avere indicato le zone vincolate, confermando la previgente previsione di analogo tenore contenuta sia nell'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che nell'art. 146 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352), al secondo comma ha contemplato alcune eccezioni, escludendo l'operatività del vincolo per tutte le aree che alla data del 6 settembre 1985 (di entrata in vigore della cosiddetta

legge Galasso) si trovassero in determinate condizioni, e in particolare: a) quelle delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), come zone territoriali omogenee A e B; b) quelle delimitate come zone diverse dalle A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione e a condizione che le relative previsioni fossero state concretamente realizzate; c) quelle ricadenti, nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; alla legge 18 aprile 1962, n. 167; alla legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata).

Nel caso di specie, prosegue il TAR Campania, si sarebbe tuttavia in presenza di «un centro edificato del Comune di Napoli, di eccezionale pregio paesaggistico e storico», in quanto incluso nei siti tutelati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (d'ora in avanti «UNESCO»), ai sensi della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (d'ora in avanti «Convenzione UNESCO» o «Convenzione»), firmata a Parigi il 23 novembre 1972 e recepita in Italia con legge 6 aprile 1977, n. 184 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972).

L'immobile oggetto del giudizio, in particolare, in base alla cartografia allegata al riconoscimento UNESCO e rilevabile dal sito internet comunale, sorgerebbe in area di tutela, e, più specificamente, all'interno della «buffer zone» (area di rispetto), sennonché, in mancanza di uno specifico vincolo provvedimentale, l'operatività della deroga a quello legale prevista dalla norma sospettata d'incostituzionalità condurrebbe «alla conseguenza paradossale di consentire, nel perimetro dei 300 mt. dalla battigia, ove insistono significative testimonianze della storia di Napoli e del suo paesaggio identitario, trasformazioni del territorio senza alcuna valutazione di compatibilità paesaggistica».

La norma censurata, secondo il rimettente, contrasterebbe dunque con l'art. 9 Cost., che ha fatto assurgere il paesaggio a valore primario della Repubblica, assoluto, non disponibile e non esposto alla mutevolezza degli indirizzi politici.

2.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 7 luglio 2014 si è costituito il Comune di Napoli, resistente nel giudizio a quo, chiedendo in via preliminare che venga disposta la riunione ai giudizi originati dalle analoghe ordinanze del TAR Campania iscritte ai nn. 176 e 239 del registro ordinanze 2014 e al n. 86 del registro ordinanze 2015, in quanto strettamente connessi per petitum e causa petendi, con la precisazione che con tali ordinanze la questione di costituzionalità sarebbe stata «estesa» al comma 1 dell'art. 142 e agli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 del codice dei beni culturali e del paesaggio, con prospettata violazione degli artt. 9 e 117, primo comma, Cost.

2.1.- Afferma la parte interveniente di avere sostenuto nel corso del giudizio principale che l'area su cui insiste l'immobile oggetto di causa ricade in zona D, per ciò solo assoggettata a vincolo paesaggistico. Avendo, tuttavia, il TAR rimettente ritenuto che l'immobile ricada in zona B, la questione sollevata sarebbe rilevante e fondata.

2.2.- In punto di rilevanza, la parte interveniente osserva che l'accoglimento della questione, mediante la richiesta pronuncia additiva, consentirebbe di ritenere legittimo l'annullamento in autotutela delle DIA presentate dalla ricorrente, con conseguente reiezione del ricorso e dei motivi aggiunti.

2.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il Comune di Napoli ripercorre adesivamente le argomentazioni del rimettente sulla rilevanza primaria dei beni protetti della Convenzione UNESCO (d'ora in avanti «siti UNESCO») e sulle ragioni dell'inserimento nella relativa lista del centro storico di Napoli, e in particolare dell'area adiacente al vecchio porto su cui insiste l'albergo Romeo, evidenziando che l'importanza di tale area risiede anche nella «unicità di immagine percepita» sia in caso di arrivo via mare che di osservazione dagli «infiniti punti di insediamento lungo la costa».

La sopraelevazione contestata nei provvedimenti impugnati costituirebbe un'evidente rottura del preesistente equilibrio paesaggistico a causa del notevole aumento di cubatura dell'ultimo piano.

La rilevanza delle convenzioni internazionali sul paesaggio, ivi compresa quella UNESCO, si fonderebbe anche sull'art. 117 Cost., e sull'art. 132 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che impone la conformazione della Repubblica agli obblighi di conservazione e valorizzazione fissati dalle dette convenzioni.

Sarebbe dunque irragionevole la norma sospettata d'incostituzionalità nella misura in cui impedisce, in ragione di una pregressa scelta di zonizzazione, di operare una rinnovata valutazione di compatibilità paesaggistica.

3.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 15 luglio 2014, si è costituita la Romeo Alberghi srl, ricorrente nel giudizio principale, premettendo in punto di fatto che:

- la ristrutturazione dell'immobile denominato «Palazzo Lauro» era stata eseguita in virtù della DIA n. 212 del 2005, e prima della sua presentazione la ricorrente aveva avuto cura di acquisire certificato di destinazione urbanistica del Comune di Napoli e attestazione della competente Soprintendenza, da cui risultava l'assenza di vincoli paesaggistici;

- i lavori erano stati ultimati in data 14 dicembre 2007;

- essa aveva subito una serie di provvedimenti, amministrativi e penali, nell'ambito di «una vera e propria persecuzione» giudiziaria, in seguito terminata con sentenza della Corte di cassazione che aveva «fatto piazza pulita di tutte le ipotesi accusatorie»;

- nonostante l'esito positivo della fase cautelare penale e di quella amministrativa, il Comune aveva avviato un procedimento di autotutela in relazione, tra l'altro, alla DIA del 2005, concludendolo con l'adozione di una sanzione demolitoria per il nono piano, in ragione di un presunto incremento di altezza e della soggezione dell'immobile al vincolo paesaggistico;

- nel corso del giudizio principale essa aveva provato l'insussistenza del vincolo, essendo l'area classificata come zona B dal piano regolatore generale del 1972, come risultava dalla stessa consulenza tecnica disposta dal TAR.

3.1.- La parte interveniente ha quindi eccepito l'inammissibilità della questione, anzitutto, perché la norma sospettata d'incostituzionalità sarebbe meramente riproduttiva dell'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616), dettata allorquando il legislatore non poteva prevedere l'inclusione del centro storico di Napoli nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, e dell'art. 146 del d.lgs. n. 490 del 1999; e poi perché il rimettente avrebbe ommesso di considerare che prima della

presentazione della DIA essa aveva «compulsato le autorità preposte (Comune e, soprattutto, Soprintendenza), ricevendone duplice attestazione di insussistenza del vincolo paesistico», sicché non si sarebbe in ogni caso potuto «incidere sul “fatto compiuto”».

3.2.- Nel merito, osserva la parte privata che l’inserimento del centro storico di Napoli nella lista del patrimonio mondiale UNESCO è avvenuto «in virtù delle preesistenze antiche che conservano la testimonianza di una storia lunga e ricca di eventi», ma ciò non riguarderebbe la via Colombo, distrutta da eventi bellici e ricostruita con immobili che in nulla rimandano a tali antiche preesistenze.

La scelta del legislatore, dunque, non potrebbe ritenersi irragionevolmente dimentica delle esigenze di tutela «ambientale», mentre sarebbe semmai spettato «all’Autorità preposta alla tutela» introdurre, «sulla base di eventi sopravvenuti», un vincolo specifico.

4.- Le parti private hanno poi ulteriormente illustrato le loro tesi con memorie depositate fuori termine.

5.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con tre ordinanze del 13 marzo 2014, iscritte ai nn. 176 e 239 del registro ordinanze 2014 e al n. 86 del registro ordinanze 2015, ripercorrendo i medesimi passaggi motivazionali dell’ordinanza di rimessione n. 102 del 2014, ha sollevato la stessa questione di costituzionalità dell’art. 142, comma 2, del codice, con l’unica differenza di avere quivi espressamente prospettato anche la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO.

Con le ordinanze in questione il rimettente ha anche sollevato, con riferimento ai medesimi parametri e sulla base delle stesse argomentazioni, questione di legittimità costituzionale dell’art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, nella parte in cui non prevede tra i beni paesaggistici sottoposti a vincolo ex lege i siti UNESCO, ovvero degli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 del codice, nella parte in cui non prevedono per i medesimi siti un obbligo in capo all’amministrazione di apposizione in via provvedimentale del vincolo paesaggistico.

Si sono costituite le parti ricorrenti nei giudizi a quibus (la Romeo Alberghi srl e S.G., direttore dei lavori) e il resistente Comune di Napoli, le prime sollevando eccezioni di inammissibilità delle questioni e argomentando nel senso della loro infondatezza e il secondo aderendo alle tesi del rimettente, secondo le medesime argomentazioni giuridiche sopra illustrate.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con ordinanza del 30 gennaio 2014, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2014, ha sollevato, in riferimento all’art. 9 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 142, comma 2 (rectius: comma 2, lettera a), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), «laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO».

2.- Con tre successive ordinanze del 13 marzo 2014, iscritte ai nn. 176 e 239 del registro ordinanze 2014 e al n. 86 del registro ordinanze 2015, il TAR per la Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 142, comma 2 (rectius: comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004 (d’ora in avanti

«codice dei beni culturali e del paesaggio» o «codice»), con riferimento agli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 4 e 5 della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (d'ora in avanti «Convenzione UNESCO» o «Convenzione»), firmata a Parigi il 23 novembre 1972 e recepita in Italia con legge 6 aprile 1977, n. 184 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972).

Con queste ordinanze il rimettente ha anche sollevato, con riferimento ai medesimi parametri, questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, nella parte in cui non prevede tra i beni paesaggistici sottoposti a vincolo ex lege i siti tutelati dalla Convenzione (d'ora in avanti «siti UNESCO»), ovvero degli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 del codice, nella parte in cui non prevedono per i medesimi siti un obbligo in capo all'amministrazione di apposizione in via provvedimentale del vincolo paesaggistico.

3.- Va disposta la riunione dei giudizi, attesa la parziale coincidenza dei parametri e dell'oggetto degli atti di rimessione.

4.- Le questioni sollevate con le ordinanze iscritte ai nn. 176 e 239 del 2014 e al n. 86 del 2015 sono inammissibili in ragione della loro alternatività irrisolta o «ancipite» (sentenze n. 248 e n. 198 del 2014, n. 87 del 2013, n. 328 del 2011, n. 230 e n. 98 del 2009; ordinanze n. 41 del 2015, n. 176 del 2013 e n. 265 del 2011).

Le ordinanze, infatti, prospettano le questioni in via alternativa e non subordinata, ed è noto che l'opzione per l'una o le altre non può essere rimessa a questa Corte (sentenze n. 248 del 2014 e n. 87 del 2013).

5.- Anche la questione sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 102 del 2014 è inammissibile, in quanto rivolta ad ottenere una pronuncia additiva e manipolativa non costituzionalmente obbligata in una materia rimessa alla discrezionalità del legislatore (sentenze n. 248 del 2014 e n. 87 del 2013; ordinanze n. 176 e n. 156 del 2013).

5.1.- Il rimettente ritiene che il sistema attuale non garantisca una protezione adeguata ai siti UNESCO, come sarebbe reso evidente dal caso del centro storico di Napoli (inserito nella lista del patrimonio mondiale nel 1995), per il quale il procedimento amministrativo volto alla dichiarazione dell'interesse paesaggistico non risulta ancora portato a compimento; censura, pertanto, l'art. 142, comma 2 (rectius: comma 2, lettera a), del codice, nella parte in cui non dispone che la deroga ai vincoli legali del comma 1 - deroga prevista per il cosiddetto territorio urbano - non operi per tali siti.

Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 9 Cost., atteso che, in presenza del riconoscimento del valore eccezionale del bene paesaggistico con la sua inclusione nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, la deroga lederebbe il bene paesaggio, che è un valore primario della Repubblica, assoluto e non disponibile.

5.2.- Al solo fine di argomentare la necessità di una più stringente tutela paesaggistica per i beni in oggetto, il rimettente, pur non indicando l'art. 117, primo comma, Cost. quale parametro a sostegno della questione sollevata, fa riferimento agli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO.

6.- Gli artt. 1 e 2 della Convenzione forniscono la definizione dei due grandi pilastri concettuali su cui essa poggia: rispettivamente, «il patrimonio culturale», che ricomprende monumenti, agglomerati e siti, e il «patrimonio naturale», che ricomprende monumenti naturali, formazioni geologiche e fisiografiche, zone costituenti habitat di specie animali e vegetali minacciate, siti naturali o zone naturali. Queste diverse tipologie di beni («siti» in senso lato) sono accomunate dalla circostanza di presentare un valore (storico, artistico, estetico, estetico-

naturale, scientifico, conservativo, etnologico o antropologico) «universale eccezionale».

Dal canto loro, gli artt. 4 e 5 della Convenzione pongono, sì, degli obblighi in capo agli Stati firmatari, tra cui spicca, per quanto qui rileva, quello di garantire «l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale» situato sul loro territorio, ma lasciano anche liberi gli Stati medesimi di individuare «i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio».

6.1.- Nel nostro ordinamento i siti UNESCO non godono di una tutela a sé stante, ma, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche.

Per i beni paesaggistici, in particolare, il sistema vigente, che si prefigge dichiaratamente l'osservanza dei trattati internazionali in materia (art. 132, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio), appresta anzitutto una tutela di fonte provvedimentale, laddove essi rientrino nelle categorie individuate dall'art. 136, comma 1, del codice, tra cui vi sono, appunto, i centri e i nuclei storici (lettera c) e le bellezze panoramiche o belvedere da cui si goda lo spettacolo di quelle bellezze (lettera d). Questi beni possono poi essere oggetto di apposizione di vincolo in sede di pianificazione paesaggistica (art. 134, comma 1, lettera c, del codice), come si evince anche dall'art. 135, comma 4, ove è previsto che «Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate», tra l'altro, «alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

I siti Unesco, infine, sono assoggettati alla tutela di fonte legale di cui all'art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, se e nella misura in cui siano riconducibili alle relative categorie tipologiche.

6.2.- In presenza di un così articolato sistema di tutela (con effetti peraltro diversi quanto a decorrenza del vincolo, sede delle prescrizioni d'uso, derogabilità e trattamento sanzionatorio), la soluzione invocata dal rimettente non appare in alcun modo costituzionalmente necessitata, essendo riservata al legislatore la valutazione dell'opportunità di una più cogente e specifica protezione dei siti in questione e delle sue modalità di articolazione.

Non è un caso, del resto, che con le altre ordinanze di rimessione il TAR Campania abbia individuato diverse sedi per gli interventi invocati – impregiudicata la valutazione di congruenza di ciascuno di essi con il sistema delineato dal codice – e, in definitiva, diversi meccanismi volti a realizzare l'obiettivo di apprestare una tutela rafforzata ai siti UNESCO.

La questione va dunque dichiarata inammissibile, poiché l'invocata addizione si risolverebbe in una modificazione di sistema non costituzionalmente obbligata che, in quanto tale, è preclusa a questa Corte (sentenze n. 10 del 2013 e n. 252 del 2012; ordinanze n. 255, n. 240 e n. 208 del 2012).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 134, 136, 139, 140, 141 e 142, commi 1 e 2, lettera a), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), sollevate, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 4 e 5 della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972 e recepita in Italia con legge 6 aprile 1977, n. 184 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972), dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con le ordinanze iscritte ai nn. 176 e 239 del registro ordinanze 2014 e al n. 86 del registro ordinanze 2015;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 9 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l'ordinanza iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Gestione del servizio idrico: lo Stato cerca di violare le prerogative delle Province autonome

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 51 del 23 febbraio 2016 (dep. 10 marzo 2016) -

G.U. 16 marzo 2016 n. 11

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Marta CARTABIA (Presidente); Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI; Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS (Redattore), Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Misure urgenti per la mitigazione del dissesto idrogeologico, introdotte dal decreto legge 12/09/2014 n. 133 (c.d. "sblocca Italia")

FATTISPECIE

La Provincia autonoma di Trento lamenta la lesione delle sue prerogative legislative con riferimento a tutti gli aspetti del servizio idrico (utilizzo di acque pubbliche e di opere idrauliche; acquedotti; polizia idraulica; difesa delle acque dall'inquinamento, eccetera), giacchè il D.L. 12 settembre 2014, n. 133 (art. 7, comma 1, lettera *b*), numero 2) sottopone anche le Province autonome al rispetto del modello di gestione del servizio idrico integrato di cui al d.lgs. n. 152 del 2006.

IL DECISUM

Richiamando i plurimi precedenti in materia (sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010, n. 412 del 1994), la Corte Costituzionale conferma l'illegittimità della norma statale che viola le prerogative di cui godono le Province autonome in forza dell'art. 116 Cost., sia quanto all'organizzazione e al programma del servizio idrico, sia per la determinazione delle tariffe inerenti.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 e iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato il successivo 16 gennaio 2015 e iscritto al n. 9 del registro ricorsi del 2015, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra gli altri, l'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, per violazione di numerosi parametri statutari e di attuazione statutaria.

La disposizione impugnata ha aggiunto all'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il seguente comma 1-bis: «Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori

trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente. Si applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'articolo 172, comma 4».

La ricorrente lamenta che la norma, menzionando anche le «province autonome», accanto alle regioni, tra i soggetti chiamati ad assegnare agli enti locali un termine per l'adesione agli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale, sarebbe lesiva delle sue prerogative statutarie in materia di organizzazione del servizio idrico.

La Provincia autonoma ricorda di essere dotata di potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali», «urbanistica», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale», «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali», «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria», ai sensi dell'art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Aggiunge di essere titolare, ai sensi dell'art. 9, numeri 9) e 10), e degli artt. 80 e 81 dello statuto speciale, della potestà legislativa concorrente in materia di «utilizzo delle acque pubbliche», «igiene e sanità» e «finanza locale». Sottolinea, inoltre, come l'art. 14 dello stesso statuto speciale disponga che «[l]'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno a un apposito comitato».

Il predetto assetto statutario – continua la ricorrente – è integrato e completato dalle norme di attuazione dello statuto speciale. Rilevano, in particolare: il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), che trasferisce alle Province autonome, tra l'altro, tutti i beni del demanio idrico, in relazione a quanto previsto dall'art. 68 dello statuto; il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), che trasferisce alle Province «[l]e attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 1) e «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità» del demanio idrico «ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 5); il d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), in materia di energia e di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, nonché il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), in materia di finanza locale.

A conclusione dell'ampia descrizione si afferma che il riparto costituzionale risultante dal complesso delle norme passate in rassegna fonderebbe – come avrebbe riconosciuto più volte la stessa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010, n. 412 del 1994) – la potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento di regolare tutti i diversi aspetti del servizio idrico. Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, la quale presupporrebbe l'operatività di un sistema territoriale e organizzativo del servizio idrico che, secondo la ricorrente, non trova

riscontro sul territorio della Provincia autonoma, che lo ha autonomamente e diversamente regolato.

Sotto altro profilo, la norma impugnata, pretendendo di applicarsi direttamente alle province autonome e imponendo finanche lo svolgimento di un'attività (l'esercizio del potere sostitutivo) in una materia di competenza provinciale (organizzazione del servizio idrico), violerebbe altresì l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che dispone l'inapplicabilità, nelle materie di competenza della Provincia, delle disposizioni legislative statali, fermo restando l'onere di adeguamento della legislazione provinciale vigente a principi che costituiscano limiti statutari.

Pur avendo così argomentato le ragioni a sostegno della declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni contestate, la Provincia autonoma nel contempo rimette a questa Corte il dubbio circa la loro effettiva applicabilità alle autonomie speciali.

Viene sottolineato come l'espresso riferimento contenuto nella norma impugnata alle province autonome sia specificatamente contraddetto sia dal comma 9-bis dello stesso art. 7, secondo il quale «[1]e disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione»; sia dalla clausola di salvaguardia "generale" contenuta nell'art. 43-bis del medesimo decreto-legge, secondo cui «[1]e 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». Su questa considerazione, la ricorrente ipotizza che l'espresso riferimento, nella disposizione impugnata, alle «province autonome» non esprima una deliberata volontà del legislatore statale rivolta ad imporre alla ricorrente Provincia un determinato modello di gestione del servizio idrico, potendo supporre che tale menzione rappresenti un mero lapsus calami.

La stessa ricorrente – pur ritenendo preferibile questa soluzione di interpretazione costituzionalmente conforme delle norme censurate – contestualmente avverte che proprio l'espresso riferimento alle «province autonome» potrebbe invece essere ritenuto espressione della volontà del legislatore di derogare alle clausole di salvaguardia sopra menzionate, al fine di imporre l'applicazione nella Provincia autonoma di Trento dell'intera disciplina contenuta nel novellato art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La memoria illustrativa, depositata il 2 febbraio 2016, contiene ulteriori precisazioni.

La Provincia sottolinea come la sussistenza di un intreccio di competenze in materia di risorse idriche, pur potendo giustificare la previsione di forme di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, non potrebbe «dare copertura ad una norma del tutto eccentrica rispetto ad un assetto di competenze consolidato nelle norme statutarie e di attuazione». Ricorda, altresì, che la competenza della Provincia in materia di servizio idrico rimane una competenza primaria, non incisa dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), come da ultimo confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 142 del 2015.

Aggiunge, a sostegno dell'interpretazione «adeguatrice» nel senso della non applicabilità della norma impugnata alla Provincia autonoma, la considerazione che l'evocazione (nel corpo del novellato art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006) delle province autonome solo in riferimento al potere di assegnare il termine agli enti

locali per l'adesione agli enti di governo dell'ambito e al connesso potere sostitutivo sarebbe assolutamente eccentrica, e frutto di una distrazione più che di una volizione del legislatore.

2.- Costitutosi in giudizio il 17 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda la costante giurisprudenza costituzionale che riconosce l'esistenza di una competenza esclusiva della Provincia in materia di organizzazione del servizio idrico integrato provinciale, e rileva che le clausole di salvaguardia delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome contenute nel d.l. n. 133 del 2014 (nei sopra citati artt. 7, comma 9-bis, e 43-bis) fungerebbero da limite all'applicazione di norme statali incompatibili con gli statuti speciali e con le relative norme di attuazione, escludendo il contrasto con il riparto costituzionale delle competenze.

Nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, la difesa erariale afferma che il riferimento alle «province autonome» di cui al comma 1-bis non può essere considerato un mero errore materiale, come prospettato dalla ricorrente. La fattispecie normativa andrebbe interpretata nel senso di consentire e non di imporre alle autonomie speciali di adottare il modello statale di organizzazione del servizio idrico. La norma, in sostanza, farebbe comunque salva la facoltà per la Provincia autonoma di Trento di scegliere, nell'ambito delle proprie attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico e alla disciplina dei relativi servizi, il modello di gestione più adeguato alla sua realtà territoriale: in definitiva, sarebbe libera di applicare il modello integrato ovvero di mantenere quello attualmente in vigore.

Sia nell'atto di costituzione, che nella memoria finale, l'Avvocatura generale dello Stato richiama ancora le considerazioni svolte dalla questa Corte nella sentenza n. 412 del 1994, secondo cui la disciplina delle risorse idriche «realizza un complesso intreccio di interessi e competenze in cura a diversi livelli istituzionali», pur rilevando che le fondamentali esigenze di cooperazione fra tutti i soggetti pubblici interessati «non legittimano indebite appropriazioni di competenze».

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2).

Ad avviso della ricorrente, tale disposizione, nella parte in cui menziona anche le «province autonome», accanto alle regioni, tra i soggetti chiamati ad assegnare agli enti locali un termine per l'adesione agli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale, violerebbe la competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento in materia di organizzazione del servizio idrico, desumibile dalla lettura congiunta di numerosi parametri statutari e di attuazione statutaria, e segnatamente: l'art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24), l'art. 9, numeri 9) e 10), gli artt. 14, 80 e 81 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), cui si aggiungono le correlative norme di attuazione contenute nel d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), nel

d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

La norma impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che dispone l'inapplicabilità, nelle materie di competenza della Provincia, delle disposizioni legislative statali, fermo restando l'onere di adeguamento della legislazione provinciale vigente ai principi costituenti limiti statutarî.

2.- Prima di passare all'esame dei motivi di ricorso, occorre precisare che, né la clausola di salvaguardia contenuta al comma 9-bis dell'art. 7 del d.l. n. 133 del 2014, con specifico riguardo alla disciplina del servizio idrico integrato, né, a maggior ragione, quella generale contenuta nel successivo art. 43-bis, sono idonee a escludere l'efficacia della norma censurata nei confronti della Provincia ricorrente. La presenza infatti, in essa, di un espresso riferimento alle province autonome quali destinatarie del precetto, comporta che debba farsi applicazione del principio, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorquando tale clausola entri «in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome» (sentenza n. 133 del 2010; ex plurimis, anche le sentenze n. 1 del 2016, n. 156 del 2015, n. 137 del 2014 e n. 241 del 2012).

3.- Nel merito, la questione è fondata.

3.1.- Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di «acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, numero 17), «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione mediante aziende speciali» (art. 8, numero 19), «urbanistica» (art. 8, numero 5) ed «opere idrauliche» (art. 8, numero 24), nonché competenza legislativa concorrente in tema di «utilizzo delle acque pubbliche», «igiene e sanità» (art. 9, numeri 9 e 10). L'art. 14 dello statuto speciale prevede, fra l'altro, che l'utilizzazione delle acque pubbliche deve essere realizzata in base ad un Piano generale stabilito d'intesa fra lo Stato e la Provincia autonoma (approvato con d.P.R. 15 febbraio 2006), il quale sostituisce interamente, nel territorio provinciale, il Piano regolatore generale degli acquedotti (art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 381 del 1974). In base alle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. n. 115 del 1973, la Provincia autonoma di Trento esercita, inoltre, tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico, ivi compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento (sentenza n. 137 del 2014).

Muovendo dalla ricognizione complessiva e sistematica delle menzionate attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione, questa Corte ha riconosciuto in più occasioni in capo alla Provincia autonoma di Trento una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, nonché dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010, n. 412 del 1994).

Tale sistema di attribuzioni – nell'esercizio delle quali la Provincia ha da tempo

delineato il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale, seguendo fra l'altro un modello non sovrapponibile a quello prefigurato dal legislatore statale – «non è stat[o] sostituit[o] dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente», a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, considerato che «la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma» (sentenza n. 357 del 2010)» (sentenza n. 233 del 2013). È evidente, quindi, come il «complesso intreccio di interessi e competenze in cura a diversi livelli istituzionali» in materia di risorse idriche – evocato dalla difesa erariale, senza tuttavia esplicitarne le implicazioni giuridiche da trarre a scioglimento del dubbio di legittimità costituzionale – non possa comportare alcuna compressione della preesistente autonomia organizzativa della Provincia autonoma in materia.

3.2.– Su queste basi, la disposizione impugnata – presupponendo l'applicazione del modello di gestione del servizio idrico integrato dettato dal d.lgs. n. 152 del 2006 anche sul territorio delle province autonome – ha senza dubbio invaso un ambito che è precluso all'intervento del legislatore statale in ragione delle richiamate competenze statutarie.

La rilevata antinomia non è superabile in via di interpretazione conforme.

Per un verso, non può essere accolto l'argomento sistematico prospettato dalla ricorrente, secondo il quale «l'evocazione delle due Province solo in riferimento al potere di assegnare il termine agli enti locali per l'adesione agli ATO e al connesso potere sostitutivo (dove peraltro si torna a parlare solo di Regioni) appare assolutamente eccentrica e anzi frutto di una distrazione più che di una volizione del legislatore». Nel rispetto del canone dell'interpretazione letterale, non è possibile disconoscere il significato precettivo del frammento normativo che considera espressamente le province autonome, insieme alle regioni, destinatarie dei vincoli imposti dalla norma. Al contrario, la novella non può che ritenersi espressiva dell'intenzione oggettiva della legge di estendere innovativamente alle autonomie speciali la disciplina statale in tema di organizzazione territoriale del servizio idrico integrato.

Per altro verso, la lettura riduttiva prospettata dalla difesa erariale – alla cui stregua la norma statale avrebbe inteso «consentire» e «non imporre» alla Provincia autonoma di adottare l'assetto organizzativo del servizio idrico integrato, così come disciplinato dal legislatore statale – è implausibile. Accedendo a tale impostazione, infatti, la norma non avrebbe alcun valore prescrittivo, non potendo di certo concedere ciò che è già garantito (in termini di piena autonomia organizzativa) dallo statuto speciale.

4.– Per i motivi esposti, l'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del d.l. n. 133 del 2014, deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e dalle province autonome».

4.1.– Rimane assorbita l'ulteriore questione relativa alla violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, limitatamente alle parole «e dalle province autonome».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Dissesto idrogeologico: intervento statale salvaguardato a tutti i costi

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 83 del 23 febbraio 2016 (dep. 13 aprile 2016)

G.U. 20 aprile 2016, n. 20

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Marta CARTABLA (Presidente); Giuseppe FRIGO; Paolo GROSSI; Aldo CAROSI; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO; Giuliano AMATO; Silvana SCIARRA; Daria de PRETIS (Redattore); Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Augusto Antonio BARBERA; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Misure urgenti per la mitigazione del dissesto idrogeologico, introdotte dal decreto legge 12/09/2014 n. 133 (c.d. "sblocca Italia")

FATTISPECIE

Con il D.L. n. 133/2014, il Governo ha introdotto alcune misure per mitigare gli effetti del dissesto idrogeologico prevedendo di attribuire al Presidente del Consiglio il ruolo attivo di emanare un decreto per determinare gli interventi da eseguire per la mitigazione del dissesto idrogeologico, escludendo l'intervento, in fase consultiva, della Regione nel cui territorio tali interventi sono destinati ad essere realizzati.

Ha altresì previsto che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha la possibilità di disporre la revoca delle risorse assegnate e non utilizzate dalle Regioni per interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico.

IL DECISUM

Non risultano asseverate le censure di incostituzionalità della regione Veneto giacché la disciplina in materia di tutela del suolo rientra a pieno titolo nell'ambito della materia "tutela dell'ambiente", in ordine alla quale lo Stato esercita una competenza legislativa esclusiva ex art. 117 Cost. e non priva di efficacia giuridica il decreto legislativo n. 152 del 2006, che prevede la necessità del parere della Conferenza Stato-Regioni per l'attuazione degli interventi in esame.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 3, del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;
uditi l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 16 gennaio 2015 e iscritto al n. 11 del registro ricorsi del 2015, la Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, fra le quali l'art. 7, commi 2 e 3, oggetto del secondo motivo di ricorso.

L'art. 7 (inserito nel Capo III del decreto-legge, «Misure urgenti in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico») contiene, tra le altre, «norme di accelerazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico».

Il comma 2 dell'art. 7 dispone quanto segue: «A partire dalla programmazione 2015 le risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico sono utilizzate tramite accordo di programma sottoscritto dalla Regione interessata e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che definisce altresì la quota di cofinanziamento regionale. Gli interventi sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Le risorse sono

prioritariamente destinate agli interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità, ovvero che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni. In particolare, gli interventi sul reticolo idrografico non devono alterare ulteriormente l'equilibrio sedimentario dei corsi d'acqua, bensì tendere ovunque possibile a ripristinarlo, sulla base di adeguati bilanci del trasporto solido a scala spaziale e temporale adeguata. A questo tipo di interventi integrati, in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in ciascun accordo di programma deve essere destinata una percentuale minima del 20 per cento delle risorse. Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità. L'attuazione degli interventi è assicurata dal Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri di cui all'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116».

In relazione all'art. 7, comma 2, la Regione Veneto solleva due questioni di costituzionalità. Dopo aver premesso che le norme sopra riferite non attengono solo alla materia della «tutela dell'ambiente», ma anche a quella del «governo del territorio», la ricorrente contesta il secondo periodo del comma 2 per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non contemplerebbe il coinvolgimento della Regione interessata nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di «mitigazione del rischio idrogeologico».

Inoltre, l'art. 7, comma 2, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dello stesso comma 2 sarebbero «alquanto dettagliate».

1.1.- L'art. 7, comma 3, dispone che «[i]l Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente, provvede alla revoca, anche parziale, delle risorse assegnate alle Regioni e agli altri enti con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, con i decreti ministeriali ex articolo 16 della legge 31 luglio 2002, n. 179, nonché con i decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'articolo 2, commi 321, 331, 332, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con il decreto ministeriale adottato ai sensi dell'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, con i decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori, nonché per gli interventi che risultano difforni dalle finalità suddette» (primo periodo). Inoltre, l'art. 7, comma 3, prevede che «[1] ISPRA assicura l'espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all'istruttoria entro il 30 novembre 2014» (secondo periodo) e che «[1]e risorse rivenienti dalle suddette revoche confluiscono in un apposito fondo, istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e sono riassegnate per la medesima finalità di mitigazione del rischio

idrogeologico secondo i criteri e le modalità di finanziamento degli interventi definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 11 dell'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91» (terzo periodo).

Con riferimento a tali previsioni, la ricorrente avanza, in primo luogo, «[a]naloghe censure», rinviando implicitamente a quelle rivolte contro l'art. 7, comma 2.

Inoltre, la Regione Veneto lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. L'art. 7, comma 3, sarebbe «manifestamente irragionevole» là dove prevede, il 12 settembre 2014, la revoca delle risorse assegnate per interventi per i quali «alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori», revoca da disporre senza «[n]essuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione» e senza «nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche». Inoltre, la Regione ritiene irragionevole, in quanto troppo breve, il termine (di «poco più di due mesi») dato all'ISPRA per gli accertamenti.

Ancora, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la configurazione di un «potere sostanzialmente illimitato di revoca» delle risorse assegnate alle regioni per gli interventi idrogeologici metterebbe in pericolo «i diritti inviolabili dei cittadini [...] primo tra tutti il diritto alla vita e quello alla salute».

La Regione argomenta la propria «piena legittimazione [...] a sollevare censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.» rinviando «a tutto quanto precisato a margine del primo motivo» di ricorso.

La ricorrente poi osserva che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.».

Infine, la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 119 Cost., rinviando alle considerazioni svolte nel primo motivo di ricorso, nel quale si denuncia la disparità di trattamento tra le regioni del Centro-nord e quelle del Mezzogiorno, in relazione all'«esorbitante residuo fiscale» della Regione Veneto. Si espone in proposito che, nella Regione Veneto, per effetto della normativa sul finanziamento del fondo perequativo, la pubblica amministrazione disporrebbe, per l'erogazione di servizi a favore dei cittadini residenti, meno di quanto ricavato dal prelievo fiscale sul proprio territorio. Secondo la ricorrente verrebbe in tal modo violato l'art. 119 Cost., il quale, pur prevedendo meccanismi perequativi (terzo e quinto comma), fisserebbe un principio di corrispondenza tra assetto delle finanze delle singole regioni e gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Con riferimento particolare all'art. 7, comma 3, la ricorrente aggiunge che esso violerebbe l'art. 119 Cost. perché contemplerebbe «un potere sostanzialmente illimitato [...] di revoca di risorse [...] senza prevedere alcuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione interessata e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione in questione».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito con memoria depositata il 17 febbraio 2015. In essa l'Avvocatura generale dello Stato osserva che le norme impugnate «attribuiscono all'amministrazione centrale funzioni programmatiche valide per tutto il territorio nazionale, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione», e che «[t]utti gli interventi [...] sono teleologicamente collegati all'esigenza di garantire al Paese sviluppo, crescita ed occupazione a fronte della straordinaria situazione di crisi economica e finanziaria». Le norme statali dovrebbero «essere qualificate come principi fondamentali della materia poiché spetta soltanto al legislatore statale dettare norme di principio volte a temperare l'indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le [...] ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti».

Il 18 gennaio 2016 la Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa, nella quale sviluppa le considerazioni generali svolte nelle premesse del ricorso, attinenti

allo squilibrio esistente «tra quantità di risorse raccolte in un dato territorio e spesa pubblica ivi allocata».

Il 2 febbraio 2016 anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa. In essa si nega il contrasto fra l'art. 7, comma 2, e l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le attività relative alla difesa del suolo rientrerebbero nella materia «tutela dell'ambiente». Quanto al potere di revoca previsto dall'art. 7, comma 3, la difesa erariale osserva che la norma statale ha lo scopo di «intervenire con la massima urgenza nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico»; che la revoca si riferisce a risorse statali trasferite alle regioni con specifico vincolo di destinazione; che le risorse in questione sono assegnate alle regioni da molti anni e non sono state neppure impegnate; che, dunque, la revoca sarebbe giustificata alla luce dei ritardi accumulati e che sarebbe singolare invocare ulteriori verifiche in contraddittorio, nell'attuale situazione di emergenza.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, fra le quali l'art. 7, commi 2 e 3.

Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 3, del citato decreto.

Con riferimento all'art. 7, comma 2 (che disciplina gli interventi di «mitigazione del rischio idrogeologico»), la Regione solleva due questioni di costituzionalità, entrambe fondate sul presupposto che gli interventi in questione inciderebbero, non solo sulla materia della «tutela dell'ambiente», ma anche su quella del «governo del territorio»: da un lato, il secondo periodo di tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto non richiederebbe il coinvolgimento della Regione interessata con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico; dall'altro lato, le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto sarebbero «alquanto dettagliate».

Con riferimento all'art. 7, comma 3 (che prevede la revoca, da parte del Ministro dell'ambiente, delle risorse assegnate in passato alle regioni e ad altri enti – per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico – e non utilizzate), sono enucleabili nel ricorso cinque distinte questioni di costituzionalità: a) la prima è argomentata per relationem, avanzando «[a]naloghe censure», con implicito rinvio a quelle rivolte contro l'art. 7, comma 2; b) con la seconda, la Regione lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'art. 7, comma 3, sarebbe «manifestamente irragionevole» là dove prevede, il 12 settembre 2014, la revoca delle risorse assegnate per interventi per i quali «alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori», revoca da disporre senza «[n]essuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione» e senza «nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche»; inoltre, sarebbe irragionevole, in quanto troppo breve, il termine (di «poco più di due mesi») dato all'ISPRA per gli accertamenti; c) ancora, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la configurazione di un «potere sostanzialmente illimitato di revoca» delle risorse assegnate alle regioni per gli interventi idrogeologici metterebbe in pericolo «i diritti inviolabili dei cittadini [...]

primo fra tutti il diritto alla vita e quello alla salute»; d) la Regione osserva poi che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.»; e) infine, la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 119 Cost., rinviando alle considerazioni svolte nel primo motivo di ricorso e rilevando che l'art. 7, comma 3, sarebbe illegittimo perché contemplerebbe «un potere sostanzialmente illimitato [...] di revoca di risorse [...] senza prevedere alcuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione interessata e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione in questione».

2.- La prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata, in quanto alla disposizione censurata si può attribuire un significato idoneo a renderla compatibile con il principio di leale collaborazione.

2.1.- In primo luogo va osservato che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, prevede un atto (di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento) che effettivamente chiama in causa – come sostenuto dalla Regione ricorrente – non solo la «tutela dell'ambiente», ma anche il «governo del territorio». Questa Corte ha già chiarito che la difesa del suolo rientra nella materia della «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009), ma ha anche ritenuto necessario, con riferimento specifico alle funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, il coinvolgimento delle regioni. Per questa ragione ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 57, comma 1, lettera b) (che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento), e l'art. 58, comma 3, lettera a) (che attribuisce al Ministero dell'ambiente la funzione di «programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo»), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto le funzioni in questione «sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio», per cui «il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009, richiamata su questo punto dalla sentenza n. 341 del 2010).

È da sottolineare che la stessa legislazione statale riconosce da tempo alle regioni un ruolo importante nella materia della difesa del suolo. Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 88, comma 1, lettera b), e comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), manteneva alla competenza degli organi statali la programmazione ed il finanziamento degli interventi di difesa del suolo, previo parere della Conferenza unificata. Nel decreto legislativo n. 152 del 2006, l'art. 59, comma 1, lettere d) ed e), prevede la necessità del parere della Conferenza Stato-regioni «sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino» e «sui programmi di intervento di competenza statale», e l'art. 72, comma 3, statuisce che «[i]l Comitato dei Ministri di cui all'articolo 57, sentita la Conferenza Stato-regioni, predispone lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le regioni».

Sulla base del quadro così sintetizzato, risultante da disposizioni legislative statali e da interventi additivi di questa Corte, si può ritenere che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 133 del 2014 non estrometta completamente le regioni dalla decisione di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico destinati al finanziamento. Il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere la

disposizione in esame alla luce della disciplina generale della materia e del principio costituzionale di leale collaborazione. Questa Corte ha già dichiarato infondate questioni di costituzionalità sollevate per violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo implicitamente già previsti i raccordi invocati dalle regioni ricorrenti, sia pure non menzionati dalle norme impugnate: ciò è avvenuto sia nella materia del finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico (sentenza n. 232 del 2009, con riferimento all'approvazione della ripartizione degli stanziamenti di cui all'art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), sia in altre materie (sentenza n. 19 del 2015, riguardante il patto di stabilità, sentenza n. 278 del 2010, riguardante le centrali nucleari, sentenza n. 235 del 2010, riguardante l'utilizzo del personale scolastico, sentenza n. 451 del 2006, riguardante il Fondo per l'edilizia a canone speciale, sentenza n. 227 del 2004, riguardante il potere sostitutivo).

Precisato che il coinvolgimento delle regioni può ritenersi implicitamente richiesto anche dalla disposizione impugnata nel presente giudizio, è da aggiungere che tale coinvolgimento può assumere forme differenti, in coerenza con la natura del principio di leale collaborazione, che è «susceptibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione» (sentenza n. 308 del 2003), e «per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni» (sentenza n. 50 del 2005).

Così, ad esempio, il raccordo con le regioni può tradursi, oltre che nell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 2, secondo periodo, previo parere della Conferenza Stato-regioni (o unificata), nell'adozione dello stesso atto sulla base di proposte avanzate dalle regioni.

Questa seconda eventualità si è effettivamente verificata nella fase di attuazione della disposizione impugnata. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2015 che ha dato parziale attuazione all'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, ha individuato «gli interventi di riduzione del rischio alluvionale tempestivamente cantierabili in quanto dotati di progettazione definitiva o esecutiva, con l'indicazione del finanziamento statale richiesto, che fanno parte del Piano stralcio per le aree metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio» (art. 1), sulla base di proposte avanzate dalle regioni. Ciò è avvenuto in virtù di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 maggio 2015, recante in allegato un documento intitolato «Individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico», il punto 2 del quale prevede che «[l]e richieste di finanziamento per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico dovranno essere inserite nella piattaforma ReNDiS-web (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa Suolo) a cura delle Regioni e province Autonome o dei soggetti dalle stesse accreditati».

Pertanto, la prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata nei termini appena esposti.

3.- Anche la seconda questione sollevata con riferimento allo stesso art. 7, comma 2, è infondata.

Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di «governo del territorio». Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l'interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio». E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l'afferenza al «governo del territorio» («Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità»)

attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010). Nel complesso, dunque, gli interessi facenti capo alle competenze esclusive statali possono ritenersi prevalenti su quelli afferenti al «governo del territorio».

4.- Si può ora passare all'esame della prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3.

4.1.- Essa è argomentata semplicemente con un rinvio, "interno" al ricorso, alle doglianze rivolte contro l'art. 7, comma 2 («Analoghe censure [...]»). La motivazione tramite rinvio "interno" è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione. Nel caso di specie, benché la Regione non precisi quali parametri siano violati dalle norme censurate, risulta con sufficiente chiarezza che essa intende contestare la violazione del principio di leale collaborazione ed il carattere dettagliato delle norme con riferimento alla revoca delle risorse e agli accertamenti dell'ISPRA. Dunque, la censura – sia pure assai concisa – raggiunge la soglia dell'ammissibilità.

4.2.- Nel merito, la questione è infondata.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, questa Corte ha già chiarito che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: «Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato»; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010). Nel caso in esame, peraltro, va rilevato che l'art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta «previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente» e, in base all'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende «i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico». Dunque, le regioni sono coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010).

Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all'istruttoria dell'ISPRA, la questione risulta infondata perché – anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l'intervento del legislatore statale è ammissibile (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» – l'art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento. Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività.

5.- La seconda e la terza questione sollevate con riferimento all'art. 7, comma 3, fondate su una presunta violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., sono inammissibili per insufficiente motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze costituzionali della ricorrente.

Anche in questo caso, la Regione utilizza la tecnica del rinvio "interno" per argomentare tale ridondanza: essa, infatti, afferma la propria «piena legittimazione

[...] a sollevare censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.», rinviando «a tutto quanto precisato a margine del primo motivo» di ricorso.

Ora, nel primo motivo la Regione si sofferma sul tema della ridondanza, affermando di essere «pienamente legittimata a denunciare la violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., perché, pur trattandosi di precetti costituzionali che formalmente non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, cionondimeno la loro violazione comporta, nel caso di specie, una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o, comunque, ridonda sul riparto di competenze legislative», e citando alcune sentenze di questa Corte.

Come è agevole riscontrare, la Regione non indica le materie di propria competenza sulle quali si rifletterebbe negativamente la violazione dei parametri esterni al Titolo V della Parte II della Costituzione. Neppure la citazione della sentenza n. 236 del 2013 giova a motivare la ridondanza. Per dimostrare che la violazione del parametro estraneo alla competenza si traduce in una lesione indiretta delle sue prerogative costituzionali, la Regione dovrebbe allegare che la norma statale incostituzionale incide su una determinata materia regionale (ex plurimis, sentenze n. 220 e n. 8 del 2013, n. 221 e n. 80 e n. 22 del 2012), mentre essa si limita a ricordare una precedente pronuncia di accoglimento in un caso ritenuto simile. Si consideri inoltre che, se anche la Regione avesse meglio argomentato la ridondanza nel primo motivo di ricorso, difficilmente il rinvio a quella motivazione – contenuto nel secondo motivo – sarebbe stato idoneo a sostenere le censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., avanzate nei confronti dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, data la diversità delle rispettive fattispecie.

6.- La quarta questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3, è inammissibile per assoluta genericità della motivazione.

La ricorrente lamenta, senza alcun'altra precisazione, che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.». La Regione non indica quale disposizione, all'interno dell'art. 118, sarebbe violata, né illustra in alcun modo le ragioni per le quali l'art. 7, comma 3, violerebbe l'art. 118 Cost. Questa Corte ha più volte chiarito che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale «si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali», e che il ricorrente deve identificare non solo i termini delle questioni di legittimità costituzionale ma anche «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (ex multis, sentenze n. 3 del 2016 e n. 273 del 2015).

7.- La quinta questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3, è inammissibile. Premesso che il profilo della censura relativo all'asserito mancato contraddittorio con la Regione è già stato esaminato (nel punto 4.2.), occorre qui soffermarsi sulla lamentata mancata considerazione del cosiddetto “residuo fiscale” della Regione Veneto, al quale conseguirebbe la violazione dell'art. 119 Cost. A tale proposito la ricorrente rinvia a quanto argomentato nel primo motivo di ricorso, nel quale viene censurato l'«esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto», che si traduce nel «saldo fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale».

In primo luogo, la questione è inammissibile per genericità, in quanto la ricorrente non spiega affatto perché l'art. 7, comma 3, avrebbe dovuto dare rilievo al “residuo fiscale”, nell'ambito di una disciplina avente lo scopo di accelerare gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Non è chiaro, cioè, perché lo Stato dovrebbe revocare le risorse (assegnate alle regioni per realizzare interventi di difesa del suolo e inutilizzate) solo qualora la regione inerte non abbia un “residuo fiscale”.

Oltre a ciò, come questa Corte ha già chiarito, il parametro del “residuo fiscale” non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119

Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché «l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata» (sentenza n. 69 del 2016).

Da quanto considerato deriva, dunque, l'inammissibilità della questione per l'assoluta inconferenza del parametro richiamato dalla ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, sollevata, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento al principio di leale collaborazione e all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Dissesto idrogeologico: intervento statale salvaguardato a tutti i costi

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 83 del 23 febbraio 2016 (dep. 13 aprile 2016)

G.U. 20 aprile 2016, n. 20

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Marta CARTABLA (Presidente); Giuseppe FRIGO; Paolo GROSSI; Aldo CAROSI; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO; Giuliano AMATO; Silvana SCIARRA; Daria de PRETIS (Redattore); Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Augusto Antonio BARBERA; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Misure urgenti per la mitigazione del dissesto idrogeologico, introdotte dal decreto legge 12/09/2014 n. 133 (c.d. "sblocca Italia")

FATTISPECIE

Con il D.L. n. 133/2014, il Governo ha introdotto alcune misure per mitigare gli effetti del dissesto idrogeologico prevedendo di attribuire al Presidente del Consiglio il ruolo attivo di emanare un decreto per determinare gli interventi da eseguire per la mitigazione del dissesto idrogeologico, escludendo l'intervento, in fase consultiva, della Regione nel cui territorio tali interventi sono destinati ad essere realizzati.

Ha altresì previsto che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha la possibilità di disporre la revoca delle risorse assegnate e non utilizzate dalle Regioni per interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico.

IL DECISUM

Non risultano asseverate le censure di incostituzionalità della regione Veneto giacché la disciplina in materia di tutela del suolo rientra a pieno titolo nell'ambito della materia "tutela dell'ambiente", in ordine alla quale lo Stato esercita una competenza legislativa esclusiva ex art. 117 Cost. e non priva di efficacia giuridica il decreto legislativo n. 152 del 2006, che prevede la necessità del parere della Conferenza Stato-Regioni per l'attuazione degli interventi in esame.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 3, del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;
uditi l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 16 gennaio 2015 e iscritto al n. 11 del registro ricorsi del 2015, la Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, fra le quali l'art. 7, commi 2 e 3, oggetto del secondo motivo di ricorso.

L'art. 7 (inserito nel Capo III del decreto-legge, «Misure urgenti in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico») contiene, tra le altre, «norme di accelerazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico».

Il comma 2 dell'art. 7 dispone quanto segue: «A partire dalla programmazione 2015 le risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico sono utilizzate tramite accordo di programma sottoscritto dalla Regione interessata e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che definisce altresì la quota di cofinanziamento regionale. Gli interventi sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Le risorse sono

prioritariamente destinate agli interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità, ovvero che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni. In particolare, gli interventi sul reticolo idrografico non devono alterare ulteriormente l'equilibrio sedimentario dei corsi d'acqua, bensì tendere ovunque possibile a ripristinarlo, sulla base di adeguati bilanci del trasporto solido a scala spaziale e temporale adeguata. A questo tipo di interventi integrati, in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in ciascun accordo di programma deve essere destinata una percentuale minima del 20 per cento delle risorse. Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità. L'attuazione degli interventi è assicurata dal Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri di cui all'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116».

In relazione all'art. 7, comma 2, la Regione Veneto solleva due questioni di costituzionalità. Dopo aver premesso che le norme sopra riferite non attengono solo alla materia della «tutela dell'ambiente», ma anche a quella del «governo del territorio», la ricorrente contesta il secondo periodo del comma 2 per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non contemplerebbe il coinvolgimento della Regione interessata nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di «mitigazione del rischio idrogeologico».

Inoltre, l'art. 7, comma 2, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dello stesso comma 2 sarebbero «alquanto dettagliate».

1.1.- L'art. 7, comma 3, dispone che «[i]l Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente, provvede alla revoca, anche parziale, delle risorse assegnate alle Regioni e agli altri enti con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, con i decreti ministeriali ex articolo 16 della legge 31 luglio 2002, n. 179, nonché con i decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'articolo 2, commi 321, 331, 332, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con il decreto ministeriale adottato ai sensi dell'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, con i decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori, nonché per gli interventi che risultano difforni dalle finalità suddette» (primo periodo). Inoltre, l'art. 7, comma 3, prevede che «[1] ISPRA assicura l'espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all'istruttoria entro il 30 novembre 2014» (secondo periodo) e che «[1]e risorse rivenienti dalle suddette revoche confluiscono in un apposito fondo, istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e sono riassegnate per la medesima finalità di mitigazione del rischio

idrogeologico secondo i criteri e le modalità di finanziamento degli interventi definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 11 dell'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91» (terzo periodo).

Con riferimento a tali previsioni, la ricorrente avanza, in primo luogo, «[a]naloghe censure», rinviando implicitamente a quelle rivolte contro l'art. 7, comma 2.

Inoltre, la Regione Veneto lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. L'art. 7, comma 3, sarebbe «manifestamente irragionevole» là dove prevede, il 12 settembre 2014, la revoca delle risorse assegnate per interventi per i quali «alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori», revoca da disporre senza «[n]essuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione» e senza «nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche». Inoltre, la Regione ritiene irragionevole, in quanto troppo breve, il termine (di «poco più di due mesi») dato all'ISPRA per gli accertamenti.

Ancora, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la configurazione di un «potere sostanzialmente illimitato di revoca» delle risorse assegnate alle regioni per gli interventi idrogeologici metterebbe in pericolo «i diritti inviolabili dei cittadini [...] primo tra tutti il diritto alla vita e quello alla salute».

La Regione argomenta la propria «piena legittimazione [...] a sollevare censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.» rinviando «a tutto quanto precisato a margine del primo motivo» di ricorso.

La ricorrente poi osserva che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.».

Infine, la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 119 Cost., rinviando alle considerazioni svolte nel primo motivo di ricorso, nel quale si denuncia la disparità di trattamento tra le regioni del Centro-nord e quelle del Mezzogiorno, in relazione all'«esorbitante residuo fiscale» della Regione Veneto. Si espone in proposito che, nella Regione Veneto, per effetto della normativa sul finanziamento del fondo perequativo, la pubblica amministrazione disporrebbe, per l'erogazione di servizi a favore dei cittadini residenti, meno di quanto ricavato dal prelievo fiscale sul proprio territorio. Secondo la ricorrente verrebbe in tal modo violato l'art. 119 Cost., il quale, pur prevedendo meccanismi perequativi (terzo e quinto comma), fisserebbe un principio di corrispondenza tra assetto delle finanze delle singole regioni e gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Con riferimento particolare all'art. 7, comma 3, la ricorrente aggiunge che esso violerebbe l'art. 119 Cost. perché contemplerebbe «un potere sostanzialmente illimitato [...] di revoca di risorse [...] senza prevedere alcuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione interessata e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione in questione».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito con memoria depositata il 17 febbraio 2015. In essa l'Avvocatura generale dello Stato osserva che le norme impugnate «attribuiscono all'amministrazione centrale funzioni programmatiche valide per tutto il territorio nazionale, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione», e che «[t]utti gli interventi [...] sono teleologicamente collegati all'esigenza di garantire al Paese sviluppo, crescita ed occupazione a fronte della straordinaria situazione di crisi economica e finanziaria». Le norme statali dovrebbero «essere qualificate come principi fondamentali della materia poiché spetta soltanto al legislatore statale dettare norme di principio volte a temperare l'indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le [...] ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti».

Il 18 gennaio 2016 la Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa, nella quale sviluppa le considerazioni generali svolte nelle premesse del ricorso, attinenti

allo squilibrio esistente «tra quantità di risorse raccolte in un dato territorio e spesa pubblica ivi allocata».

Il 2 febbraio 2016 anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa. In essa si nega il contrasto fra l'art. 7, comma 2, e l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le attività relative alla difesa del suolo rientrerebbero nella materia «tutela dell'ambiente». Quanto al potere di revoca previsto dall'art. 7, comma 3, la difesa erariale osserva che la norma statale ha lo scopo di «intervenire con la massima urgenza nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico»; che la revoca si riferisce a risorse statali trasferite alle regioni con specifico vincolo di destinazione; che le risorse in questione sono assegnate alle regioni da molti anni e non sono state neppure impegnate; che, dunque, la revoca sarebbe giustificata alla luce dei ritardi accumulati e che sarebbe singolare invocare ulteriori verifiche in contraddittorio, nell'attuale situazione di emergenza.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, fra le quali l'art. 7, commi 2 e 3.

Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 3, del citato decreto.

Con riferimento all'art. 7, comma 2 (che disciplina gli interventi di «mitigazione del rischio idrogeologico»), la Regione solleva due questioni di costituzionalità, entrambe fondate sul presupposto che gli interventi in questione inciderebbero, non solo sulla materia della «tutela dell'ambiente», ma anche su quella del «governo del territorio»: da un lato, il secondo periodo di tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto non richiederebbe il coinvolgimento della Regione interessata con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico; dall'altro lato, le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto sarebbero «alquanto dettagliate».

Con riferimento all'art. 7, comma 3 (che prevede la revoca, da parte del Ministro dell'ambiente, delle risorse assegnate in passato alle regioni e ad altri enti – per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico – e non utilizzate), sono enucleabili nel ricorso cinque distinte questioni di costituzionalità: a) la prima è argomentata per relationem, avanzando «[a]naloghe censure», con implicito rinvio a quelle rivolte contro l'art. 7, comma 2; b) con la seconda, la Regione lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'art. 7, comma 3, sarebbe «manifestamente irragionevole» là dove prevede, il 12 settembre 2014, la revoca delle risorse assegnate per interventi per i quali «alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori», revoca da disporre senza «[n]essuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione» e senza «nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche»; inoltre, sarebbe irragionevole, in quanto troppo breve, il termine (di «poco più di due mesi») dato all'ISPRA per gli accertamenti; c) ancora, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la configurazione di un «potere sostanzialmente illimitato di revoca» delle risorse assegnate alle regioni per gli interventi idrogeologici metterebbe in pericolo «i diritti inviolabili dei cittadini [...]

primo fra tutti il diritto alla vita e quello alla salute»; d) la Regione osserva poi che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.»; e) infine, la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 119 Cost., rinviando alle considerazioni svolte nel primo motivo di ricorso e rilevando che l'art. 7, comma 3, sarebbe illegittimo perché contemplerebbe «un potere sostanzialmente illimitato [...] di revoca di risorse [...] senza prevedere alcuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione interessata e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione in questione».

2.- La prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata, in quanto alla disposizione censurata si può attribuire un significato idoneo a renderla compatibile con il principio di leale collaborazione.

2.1.- In primo luogo va osservato che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, prevede un atto (di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento) che effettivamente chiama in causa – come sostenuto dalla Regione ricorrente – non solo la «tutela dell'ambiente», ma anche il «governo del territorio». Questa Corte ha già chiarito che la difesa del suolo rientra nella materia della «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009), ma ha anche ritenuto necessario, con riferimento specifico alle funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, il coinvolgimento delle regioni. Per questa ragione ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 57, comma 1, lettera b) (che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento), e l'art. 58, comma 3, lettera a) (che attribuisce al Ministero dell'ambiente la funzione di «programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo»), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto le funzioni in questione «sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio», per cui «il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009, richiamata su questo punto dalla sentenza n. 341 del 2010).

È da sottolineare che la stessa legislazione statale riconosce da tempo alle regioni un ruolo importante nella materia della difesa del suolo. Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 88, comma 1, lettera b), e comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), manteneva alla competenza degli organi statali la programmazione ed il finanziamento degli interventi di difesa del suolo, previo parere della Conferenza unificata. Nel decreto legislativo n. 152 del 2006, l'art. 59, comma 1, lettere d) ed e), prevede la necessità del parere della Conferenza Stato-regioni «sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino» e «sui programmi di intervento di competenza statale», e l'art. 72, comma 3, statuisce che «[i]l Comitato dei Ministri di cui all'articolo 57, sentita la Conferenza Stato-regioni, predispone lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le regioni».

Sulla base del quadro così sintetizzato, risultante da disposizioni legislative statali e da interventi additivi di questa Corte, si può ritenere che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 133 del 2014 non estrometta completamente le regioni dalla decisione di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico destinati al finanziamento. Il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere la

disposizione in esame alla luce della disciplina generale della materia e del principio costituzionale di leale collaborazione. Questa Corte ha già dichiarato infondate questioni di costituzionalità sollevate per violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo implicitamente già previsti i raccordi invocati dalle regioni ricorrenti, sia pure non menzionati dalle norme impugnate: ciò è avvenuto sia nella materia del finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico (sentenza n. 232 del 2009, con riferimento all'approvazione della ripartizione degli stanziamenti di cui all'art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), sia in altre materie (sentenza n. 19 del 2015, riguardante il patto di stabilità, sentenza n. 278 del 2010, riguardante le centrali nucleari, sentenza n. 235 del 2010, riguardante l'utilizzo del personale scolastico, sentenza n. 451 del 2006, riguardante il Fondo per l'edilizia a canone speciale, sentenza n. 227 del 2004, riguardante il potere sostitutivo).

Precisato che il coinvolgimento delle regioni può ritenersi implicitamente richiesto anche dalla disposizione impugnata nel presente giudizio, è da aggiungere che tale coinvolgimento può assumere forme differenti, in coerenza con la natura del principio di leale collaborazione, che è «suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione» (sentenza n. 308 del 2003), e «per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni» (sentenza n. 50 del 2005).

Così, ad esempio, il raccordo con le regioni può tradursi, oltre che nell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 2, secondo periodo, previo parere della Conferenza Stato-regioni (o unificata), nell'adozione dello stesso atto sulla base di proposte avanzate dalle regioni.

Questa seconda eventualità si è effettivamente verificata nella fase di attuazione della disposizione impugnata. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2015 che ha dato parziale attuazione all'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, ha individuato «gli interventi di riduzione del rischio alluvionale tempestivamente cantierabili in quanto dotati di progettazione definitiva o esecutiva, con l'indicazione del finanziamento statale richiesto, che fanno parte del Piano stralcio per le aree metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio» (art. 1), sulla base di proposte avanzate dalle regioni. Ciò è avvenuto in virtù di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 maggio 2015, recante in allegato un documento intitolato «Individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico», il punto 2 del quale prevede che «[l]e richieste di finanziamento per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico dovranno essere inserite nella piattaforma ReNDiS-web (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa Suolo) a cura delle Regioni e province Autonome o dei soggetti dalle stesse accreditati».

Pertanto, la prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata nei termini appena esposti.

3.- Anche la seconda questione sollevata con riferimento allo stesso art. 7, comma 2, è infondata.

Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di «governo del territorio». Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l'interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio». E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l'afferenza al «governo del territorio» («Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità»)

attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010). Nel complesso, dunque, gli interessi facenti capo alle competenze esclusive statali possono ritenersi prevalenti su quelli afferenti al «governo del territorio».

4.- Si può ora passare all'esame della prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3.

4.1.- Essa è argomentata semplicemente con un rinvio, "interno" al ricorso, alle doglianze rivolte contro l'art. 7, comma 2 («Analoghe censure [...]»). La motivazione tramite rinvio "interno" è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione. Nel caso di specie, benché la Regione non precisi quali parametri siano violati dalle norme censurate, risulta con sufficiente chiarezza che essa intende contestare la violazione del principio di leale collaborazione ed il carattere dettagliato delle norme con riferimento alla revoca delle risorse e agli accertamenti dell'ISPRA. Dunque, la censura – sia pure assai concisa – raggiunge la soglia dell'ammissibilità.

4.2.- Nel merito, la questione è infondata.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, questa Corte ha già chiarito che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: «Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato»; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010). Nel caso in esame, peraltro, va rilevato che l'art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta «previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente» e, in base all'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende «i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico». Dunque, le regioni sono coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010).

Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all'istruttoria dell'ISPRA, la questione risulta infondata perché – anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l'intervento del legislatore statale è ammissibile (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» – l'art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento. Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività.

5.- La seconda e la terza questione sollevate con riferimento all'art. 7, comma 3, fondate su una presunta violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., sono inammissibili per insufficiente motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze costituzionali della ricorrente.

Anche in questo caso, la Regione utilizza la tecnica del rinvio "interno" per argomentare tale ridondanza: essa, infatti, afferma la propria «piena legittimazione

[...] a sollevare censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.», rinviando «a tutto quanto precisato a margine del primo motivo» di ricorso.

Ora, nel primo motivo la Regione si sofferma sul tema della ridondanza, affermando di essere «pienamente legittimata a denunciare la violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., perché, pur trattandosi di precetti costituzionali che formalmente non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, cionondimeno la loro violazione comporta, nel caso di specie, una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o, comunque, ridonda sul riparto di competenze legislative», e citando alcune sentenze di questa Corte.

Come è agevole riscontrare, la Regione non indica le materie di propria competenza sulle quali si rifletterebbe negativamente la violazione dei parametri esterni al Titolo V della Parte II della Costituzione. Neppure la citazione della sentenza n. 236 del 2013 giova a motivare la ridondanza. Per dimostrare che la violazione del parametro estraneo alla competenza si traduce in una lesione indiretta delle sue prerogative costituzionali, la Regione dovrebbe allegare che la norma statale incostituzionale incide su una determinata materia regionale (ex plurimis, sentenze n. 220 e n. 8 del 2013, n. 221 e n. 80 e n. 22 del 2012), mentre essa si limita a ricordare una precedente pronuncia di accoglimento in un caso ritenuto simile. Si consideri inoltre che, se anche la Regione avesse meglio argomentato la ridondanza nel primo motivo di ricorso, difficilmente il rinvio a quella motivazione – contenuto nel secondo motivo – sarebbe stato idoneo a sostenere le censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., avanzate nei confronti dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, data la diversità delle rispettive fattispecie.

6.- La quarta questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3, è inammissibile per assoluta genericità della motivazione.

La ricorrente lamenta, senza alcun'altra precisazione, che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.». La Regione non indica quale disposizione, all'interno dell'art. 118, sarebbe violata, né illustra in alcun modo le ragioni per le quali l'art. 7, comma 3, violerebbe l'art. 118 Cost. Questa Corte ha più volte chiarito che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale «si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali», e che il ricorrente deve identificare non solo i termini delle questioni di legittimità costituzionale ma anche «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (ex multis, sentenze n. 3 del 2016 e n. 273 del 2015).

7.- La quinta questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3, è inammissibile. Premesso che il profilo della censura relativo all'asserito mancato contraddittorio con la Regione è già stato esaminato (nel punto 4.2.), occorre qui soffermarsi sulla lamentata mancata considerazione del cosiddetto “residuo fiscale” della Regione Veneto, al quale conseguirebbe la violazione dell'art. 119 Cost. A tale proposito la ricorrente rinvia a quanto argomentato nel primo motivo di ricorso, nel quale viene censurato l'«esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto», che si traduce nel «saldo fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale».

In primo luogo, la questione è inammissibile per genericità, in quanto la ricorrente non spiega affatto perché l'art. 7, comma 3, avrebbe dovuto dare rilievo al “residuo fiscale”, nell'ambito di una disciplina avente lo scopo di accelerare gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Non è chiaro, cioè, perché lo Stato dovrebbe revocare le risorse (assegnate alle regioni per realizzare interventi di difesa del suolo e inutilizzate) solo qualora la regione inerte non abbia un “residuo fiscale”.

Oltre a ciò, come questa Corte ha già chiarito, il parametro del “residuo fiscale” non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119

Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché «l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata» (sentenza n. 69 del 2016).

Da quanto considerato deriva, dunque, l'inammissibilità della questione per l'assoluta inconferenza del parametro richiamato dalla ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, sollevata, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento al principio di leale collaborazione e all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Vietato ampliare la nozione di rifiuti e ostacolare il loro transito tra regioni

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 101 del 19 aprile 2016 (dep. 12 maggio 2016)

G.U. 18 maggio 2016, n. 20

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Giuseppe FRIGO; Alessandro CRISCUOLO; Giorgio LATTANZI; Aldo CAROSI; Marta CARTABIA; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO; Giuliano AMATO (Redattore); Silvana SCIARRA; Daria de PRETIS; Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Augusto Antonio BARBERA; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Trattamento dei rifiuti urbani - Artt. 6, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Lombardia 30/12/2014, n. 35.

FATTISPECIE

La legge Lombarda del 30 dicembre 2014, n. 35, recante norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione, contempla alcune misure in materia di trattamento dei rifiuti urbani, in particolare qualifica come «rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale» - e non come «rifiuti speciali» - i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento dei rifiuti; e prevede una procedura (al di fuori del dlgs 156/2006 sm), per i rifiuti urbani indifferenziati di provenienza extraregionale, tali da trattarli in impianti di recupero energetico oggetto di uno specifico accordo preventivo tra le Regioni interessate.

IL DECISUM

La previsione regionale lombarda laddove amplia la definizione di rifiuti e introduce elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale, ponendo la condizione di ottenere un accordo tra regioni per il transito dei rifiuti pone un palese ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, ponendosi in contrasto con il sistema costituzionale



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettere a), c) ed f), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 febbraio-2 marzo 2015, depositato in cancelleria il 3 marzo 2015 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;
udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con il ricorso in epigrafe, plurime questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015».

Di detta legge – per sospetto contrasto con gli artt. 3, 117, primo comma (in relazione alla direttiva 19 dicembre 1996, n. 96/92/CE, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), secondo comma, lettere e) ed s), e terzo comma, nonché con l'art. 120 della Costituzione – il ricorrente ha, in particolare, censurato:

l'art. 1, comma 1, lettera a), nella parte in cui prevede l'esercizio in forma associata, da parte delle unioni di Comuni, di «almeno cinque delle funzioni di cui all'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», in difformità dalla previsione statutale di obbligatorietà della gestione associata di tutte le suddette funzioni fondamentali;

l'art. 6, comma 1, lettera a), nella parte in cui – con «l'introdurre aprioristicamente nella

categoria dei “rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale” indistintamente tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, si pone in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal d.lgs. n. 152 del 2006 [Norme in materia ambientale]; e nella ulteriore parte in cui – con il subordinare al «previo accordo tra le regioni interessate» il trattamento, in impianti di recupero energetico, dei rifiuti urbani indifferenziati di provenienza extraregionale – «introduce illegittimamente un vincolo non previsto dal legislatore nazionale» per il trattamento dei suddetti rifiuti;

l’art. 6, comma 1, lettera c), nella parte in cui prevede che la Giunta regionale possa consentire, ai concessionari di grandi derivazioni d’acqua per uso idroelettrico «in scadenza entro il 31 dicembre 2017», la «prosecuzione temporanea» degli impianti, con ciò discostandosi dalla normativa statale di riferimento, di cui all’art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica), che «pone quale principio informatore generale della materia – cui anche le Regioni, nell’esercizio del potere legislativo concorrente in materia di energia, devono attenersi – l’obbligo di svolgere gare ad evidenza pubblica»;

l’art. 6, comma 1, lettera f), nella parte in cui prevederebbe un’applicazione retroattiva del canone aggiuntivo per la prosecuzione temporanea delle derivazioni di acqua pubblica, di cui all’art. 53-bis, comma 5-bis, della legge regionale n. 26 del 2003.

2.- Si è costituita la Regione Lombardia, contestando la fondatezza in ogni sua parte dell’impugnativa statutale.

Con riferimento, in particolare, alla disposizione di cui all’art. 6, comma 1, lettera a), la resistente ha sostenuto che la stessa andrebbe interpretata nel senso che lo smaltimento, all’interno della Regione, anche dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani «garantirebbe la coerenza con la programmazione regionale dei rifiuti, nonché la realizzazione dei principi di autosufficienza e di prossimità di cui agli artt. 181, comma 5, e 182-bis, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006», mentre, diversamente, ove si assegnasse «priorità alla produzione di energia con solo rifiuto urbano indifferenziato», si finirebbe con il «disincentivare il recupero di materia, contravvenendo le disposizioni [...] della Unione europea». Ed a sua volta, il previsto «previo accordo tra le regioni interessate», in tema di trattamento di rifiuti urbani extraregionali non sarebbe, «di per sé, ostativo alla libera circolazione del prodotto rifiuto», trattandosi «semplicemente, di regolamentazione pattizia» volta a «facilita[re] anche la conoscenza dei flussi dei rifiuti provenienti da altre regioni».

Quanto alla disposizione di cui alla lettera c) del comma 1 dell’art. 6 della legge regionale n. 35 del 2014, la stessa Regione – eccepita in premessa l’inammissibilità, per genericità, della correlativa questione – ha, nel merito, comunque, replicato che «in sostanza la norma regionale, chiaramente transitoria, non proroga alcuna concessione, ma, per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione, consente l’esercizio temporaneo degli impianti».

3.- Il successivo 22 marzo 2016, l’Avvocatura generale dello Stato ha depositato, nell’interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera a), della legge impugnata.

4.- La difesa della resistente, con memoria integrativa in data 25 marzo 2016, ha dato atto della suddetta rinuncia e, con successiva memoria del 15 aprile 2016, l’ha, infine, formalmente accettata.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso resistito dalla Regione Lombardia, il Presidente del Consiglio dei ministri, come già riferito in narrativa, ha impugnato e per il tramite dell’Avvocatura generale dello Stato, gli artt. 1, comma 1, lettera a), e 6, comma 1, lettere a), c) ed f) della legge della suddetta Regione, 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’articolo 9-ter della legge

regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015», per sospetto contrasto con gli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed s), e terzo, nonché 120 della Costituzione.

2.– Il ricorrente ha, come detto, poi rinunciato alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della citata legge regionale n. 35 del 2014, a seguito della sopravvenuta modifica, ritenuta evidentemente soddisfacente, di detta norma, ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera a), della successiva legge regionale 8 luglio 2015, n. 20 (Legge di semplificazione 2015 – Ambiti istituzionale ed economico).

La Regione resistente ha accettato la rinuncia. Il che comporta l'estinzione del giudizio relativo alla suddetta questione, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– La disposizione di cui alla lettera f) del comma 1 dell'art. 6 della legge in esame, nelle more del giudizio, è stata, a sua volta, «soppressa» – senza aver avuto in precedenza alcuna applicazione, come attestato dalla resistente – ad opera dell'art. 8, comma 5, lettera b), della legge della Regione Lombardia 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).

In ordine alla questione di legittimità costituzionale del predetto art. 6, comma 1, lettera f), della legge regionale n. 35 del 2014 può, pertanto, dichiararsi cessata la materia del contendere.

4.– Restano, quindi, da esaminare le sole questioni relative alle disposizioni di cui, rispettivamente, alla lettera a) ed alla lettera c) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 35 del 2014.

5.– L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge impugnata modifica, integrandolo, l'art. 14 della precedente legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), inserendo, di seguito al suo comma 3, tra l'altro e per quanto qui rileva:

il comma 3-bis, a tenore del quale «Ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 35, comma 6, del decreto-legge 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) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nel rispetto della programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani, nonché dell'obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani»;

il comma 3-ter, prevedente che «Il contributo previsto dall'articolo 35, comma 7, del d.l. 133/2014, convertito dalla L. 164 del 2014, è determinato nella misura di 20,00 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato (codice CER 200301) di provenienza extraregionale, trattato in impianti di recupero energetico. Il trattamento è da attuarsi previo accordo tra le regioni interessate».

5.1.– Per quanto, in particolare, attiene al così introdotto comma 3-bis dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2003, la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., formulata dal ricorrente, muove dalla considerazione che l'aver, detta disposizione, inserito, nella categoria dei «rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale», indistintamente tutti i rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani determini, appunto, la lesione della competenza statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente», di cui all'evocato precetto costituzionale.

5.1.1.– Tale questione è fondata.

Con l'ampliare – sia pure ai soli fini dell'applicazione di quanto disposto dal menzionato art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014 – la nozione di «rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale», riconducendovi altresì tutti i

rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani, la disposizione in esame si pone, infatti, in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), la quale stabilisce che «i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti» debbano venir ricompresi nella categoria dei «rifiuti speciali» (art. 184, comma 3, lettera g).

La disciplina dei rifiuti rientra, per costante giurisprudenza di questa Corte, nella materia, appunto, della «tutela dell'ambiente» (ex plurimis, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 70 del 2014, n. 69 del 2011, n. 373 e n. 127 del 2010).

Da qui, dunque, il vulnus arrecato dall'impugnata disposizione al precetto di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Mentre non rileva, in contrario, quanto argomentato dalla resistente sulla "opportunità" della diversa classificazione dei rifiuti urbani, da essa operata, o sul prospettato carattere, di interpretazione adeguatrice della disciplina statale, attribuito alla norma impugnata, poiché in ambito di competenza esclusiva dello Stato (quale quello che attiene alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») non è certamente consentito alla Regione di adottare interventi normativi siffatti.

5.2.- Anche il «previo accordo tra le regioni interessate», in tema di trattamento dei rifiuti destinati al recupero energetico, di cui al successivo comma 3-ter dell'art. 14 della legge regionale n. 26 del 2003, aggiunto dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge impugnata, viola, effettivamente, come prospettato dal Presidente del Consiglio, sia l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – introducendo un elemento innovativo in una fattispecie già compiutamente regolata dal legislatore statale – sia l'art. 120 Cost., per l'ostacolo, che ne deriva, alla libera circolazione di cose tra le Regioni.

Ne consegue la illegittimità costituzionale, anche per tal profilo, della disposizione regionale scrutinata.

6.- Sub lettera c) del comma 1 dell'art. 6, da ultimo coinvolto nell'odierna impugnativa, la legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014 testualmente dispone che «La Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara, può consentire, per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, come previsto dall'articolo 12, comma 1, del D.lgs. 79 del 1999 [Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica]».

6.1.- Secondo la difesa dello Stato, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. (che attribuisce allo Stato la potestà di determinare i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia»), «nella parte in cui attribuisce ad un organo regionale la potestà discrezionale di far proseguire l'esercizio di una concessione oltre la sua originaria scadenza».

Essa violerebbe, inoltre, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «atteso che la prosecuzione di concessioni in essere è suscettibile di alterare i principi del libero mercato e si pone in contrasto con il d.lgs. n. 79 del 1999 [...], il quale costituisce a sua volta attuazione di norme comunitarie e, in particolare, della direttiva 96/92/CE, ciò che implica che le previsioni contenute nella legge impugnata finiscano per integrare anche una violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.», che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

6.2.- Le censure, come sopra formulate, sono specifiche e puntuali, per cui l'eccezione di inammissibilità della questione relativa alla disposizione di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 6 della legge in esame – formulata dalla resistente in ragione della sua asserita genericità – va preliminarmente respinta.

6.3.– La disposizione in esame è stata, nelle more, modificata da quella sub art. 8, comma 13, lettera s), della già menzionata legge regionale n. 22 del 2015, che ha sostituito l'art. 53-bis, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2003, che l'art. 6, comma 1, lettera c), qui impugnato, aveva già sostituito.

La differenza tra le due disposizioni consiste in ciò che, nel testo riformulato, la data del 31 dicembre 2017 non rileva più come termine di scadenza delle concessioni, delle quali può essere consentita la prosecuzione temporanea «per un periodo non superiore a cinque anni», bensì come termine «non oltre» il quale può essere consentita una siffatta prosecuzione «per le sole concessioni in scadenza».

Rispetto alle censure del ricorrente – formulate sul presupposto di un divieto assoluto, frapposto dalla legislazione statale, alla “prorogabilità”, da parte della Regione, di concessioni scadute di grandi derivazioni di acqua – la nuova disciplina risulta, comunque, “sostanzialmente omogenea” rispetto alla disciplina sostituita, e quindi non satisfattiva.

In linea con la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 167 del 2013 e n. 198 del 2012), considerato anche che la resistente attesta che la norma precedente non ha avuto applicazione, può disporsi il trasferimento della questione sulla nuova norma, quale appunto risultante dalla sostituzione, dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 35 del 2014, operata dall'art. 8, comma 13, lettera s), della successiva legge regionale n. 22 del 2015.

6.4.– Nel merito la questione non è fondata.

6.4.1.– Non sussiste, in primo luogo, la violazione, che il ricorrente addebita alla Regione, per aver legiferato, in un ambito di competenza concorrente, ex art. 117, terzo comma, Cost. («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), in asserito contrasto con principi fondamentali, regolatori della materia, recati dal d.lgs. n. 79 del 1999. Detto decreto legislativo, al comma 1 del suo art. 12, già, infatti, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta «entro due anni dalla data di entrata in vigore del [l'emanando] decreto [del Ministero dell'ambiente] di cui al comma 2». E, al successivo comma 8-bis dell'art. 12, il medesimo d.lgs. n. 79 del 1999 testualmente prevede che «Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti».

Per cui è evidente che la Regione – disciplinando analoga ipotesi di prosecuzione dell'attività oggetto di concessione scaduta, «al fine di garantire la continuità della produzione elettrica» per i «tempi necessari [...] per espletare le procedure di gara», ed assumendo la medesima data del 31 dicembre 2017 prevista dal legislatore statale, oltretutto al solo più riduttivo scopo di fissare il termine ultimo utile ai fini della perseguibilità delle gestioni antecedentemente scadute – non ha per alcun profilo deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta.

6.4.2.– Neppure può, infine, considerarsi violato l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Infatti, se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale (per tutte, sentenza n. 28 del 2014), vero è anche, però, che la (temporalmente circoscritta) perseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta – quale consentita dalla norma regionale da considerarsi ora censurata (in linea, per altro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione – non reca alcun effettivo vulnus al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 3-bis e 3-ter, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), aggiunti dall'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2014, n. 35, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2015»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014 – nel testo modificato dall'art. 8, comma 13, lettera s), della legge regionale 5 agosto 2015, n. 22 (Assestamento al bilancio 2015/2017 – I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali) – promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, previo trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione;

3) dichiara estinto il giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera f), della legge della Regione Lombardia n. 35 del 2014, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

***Esenzioni per gli impianti di carburante
a basso impatto ambientale esistenti e
nuovi obblighi per quelli nuovi.
La concorrenza è rispettata***

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 105 del 5 aprile 2016 (dep. 12 maggio 2016)

G.U. 18 maggio 2016 n. 20

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Giuseppe FRIGO; Alessandro CRISCUOLO; Giorgio LATTANZI; Aldo CAROSI; Marta CARTABIA; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO; Giuliano AMATO (Redattore); Silvana SCIARRA; Daria de PRETIS; Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Augusto Antonio BARBERA; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Disposizioni regionali in materia di vendita di carburanti - Art. 1, c. 1°, lett. d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19/12/2014, n. 34.

FATTISPECIE

Al fine di incentivare l'utilizzo di carburanti a basso impatto ambientale (metano o GPL), la Legge della Lombardia 19/12/2014, n. 34, ha previsto per i nuovi impianti di distribuzione di dotarsi fin da subito almeno di: a) un impianto di erogazione del metano, nonché, di un erogatore di elettricità per i veicoli (se l'impianto di distribuzione è aperto in una delle aree urbane individuate con apposita delibera regionale), e b) di un impianto di erogazione del GPL, se l'installazione di un impianto di erogazione del metano risulta tecnicamente impossibile o eccessivamente onerosa.

Gli impianti già esistenti, invece, sono esentati da tali vincoli, a condizione che con riferimento ad essi siano in corso interventi di ammodernamento o ristrutturazione, o che tali interventi risultino tecnicamente impossibili o eccessivamente onerosi.

IL DECISUM

La misura in esame non è configurabile come una deroga alla disciplina statale in materia di vendita di carburanti, dal momento che essa si limita a riprodurre fedelmente il dettato normativo statale in ordine alle cause di esenzione, per gli impianti già esistenti, dell'obbligo di distribuzione di carburanti a basso impatto ambientale: impossibilità tecnica o eccessiva onerosità dell'intervento di ammodernamento.

E' legittima quindi la L.R. n. 34/2014, non ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. - che attribuisce allo Stato una competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della libertà della concorrenza.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-19 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;
udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;
uditi l'avvocato dello Stato Carla Colelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonella Forloni e Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 18 febbraio 2015, ricevuto dalla resistente il 19 febbraio 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 24 febbraio 2015 (reg. ric. n. 27 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita di carburanti. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957; nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le disposizioni impugnate stabiliscono che «1. Al titolo II, capo IV, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) sono apportate le seguenti modifiche:

[...] d) dopo il comma 4 dell'articolo 88 è aggiunto il seguente comma:

“4-bis. Le modifiche di cui al comma 3, lettere a) e b), di un impianto di distribuzione di carburante già esistente sono subordinate ai medesimi obblighi previsti dall'articolo 89

per l'apertura di un nuovo impianto, ivi incluso, nelle aree urbane individuate dalla Giunta regionale, l'obbligo relativo agli erogatori di elettricità per veicoli elettrici, salvo che nel contesto considerato l'installazione degli erogatori di energia elettrica, GPL o metano, sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera.”

e) all'articolo 89 sono apportate le seguenti modifiche:

1) alla rubrica dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e di GPL”;

2) in tutto il comma 1, dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e GPL”;

3) al primo periodo del comma 2, dopo le parole “Fino al raggiungimento del numero minimo di impianti” sono inserite le seguenti: “di carburante a metano”;

4) il secondo periodo del comma 2 è così sostituito:

“Nei bacini in equilibrio per il prodotto metano, i nuovi impianti devono dotarsi del prodotto GPL o in alternativa del prodotto metano e, in aggiunta ai precedenti, nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale dell'erogatore di elettricità per veicoli, fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale per la rete ordinaria e per la rete autostradale sull'intero territorio regionale. L'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per veicoli può essere assolto, d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di istanza autorizzatoria.”

5) il terzo periodo del comma 2 è così sostituito:

“I nuovi impianti con più prodotti petroliferi non possono essere messi in esercizio se non ottemperano fin da subito all'obbligo di erogazione del prodotto a basso impatto ambientale, individuato ai sensi del presente comma: metano o, limitatamente ai bacini in equilibrio per tale prodotto, GPL.”

6) al comma 4, le parole “agli obblighi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 8 dell'articolo 90” sono sostituite dalle seguenti: “all'obbligo di dotarsi del prodotto metano”, e dopo la parola “deliberazione” sono aggiunte le seguenti: “, se tale obbligo comporta ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alla finalità dell'obbligo medesimo. In tal caso l'impianto deve, comunque, dotarsi del prodotto GPL.”»

2.- Osserva il ricorrente come le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera e), numeri 4) e 5), nel modificare l'art. 89, comma 2, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), impongano l'obbligo per i nuovi impianti di distribuzione di dotarsi, fino al raggiungimento del numero minimo stabilito dalla Regione, di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano; nonché, in aggiunta, dell'erogatore di elettricità per i veicoli, ove l'impianto sia aperto «nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale».

L'art. 1, comma 1, lettera d), invece, estende tali obblighi anche a carico degli impianti già esistenti, se oggetto di interventi di ammodernamento; tali obblighi operano «fin da subito a carico dei nuovi impianti con più prodotti petroliferi»; si prevede, altresì, una clausola di esclusione totale solo in favore degli impianti già esistenti e oggetto di interventi di ammodernamento, quando l'installazione degli erogatori di energia elettrica, GPL e metano «sia tecnicamente impossibile e, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera».

Con riguardo ai nuovi impianti, inoltre, l'art. 1, comma 1, lettera e), numero 6, prevede una clausola di esclusione parziale, che opera solo se l'impossibilità tecnica o l'eccessiva onerosità riguarda l'installazione del prodotto metano; in questo caso, tuttavia, resta obbligatoria l'erogazione del GPL.

2.1.– Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tali disposizioni imporrebbero obblighi di erogazione solo a carico dei nuovi gestori e di quelli che intendano ammodernare i propri impianti, prevedendo l'obbligo aggiuntivo della vendita di nuovi prodotti petroliferi, o della ristrutturazione totale dell'impianto, in violazione dell'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27; tale disposizione ha modificato l'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, stabilendo che l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo di erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Le norme censurate perseguirebbero finalità di promozione della diffusione dei carburanti a minore impatto ambientale in contrasto con la richiamata disposizione statale, imponendo obblighi asimmetrici a carico dei soli nuovi impianti; obblighi poi selettivamente estesi solo ai gestori di impianti esistenti più virtuosi, in quanto disponibili ad investire per l'ammodernamento degli impianti stessi.

In tal modo, tuttavia, tali disposizioni introdurrebbero ostacoli all'accesso di nuovi operatori ad un'attività economica completamente liberalizzata, producendo un effetto distorsivo della concorrenza; gli obblighi imposti, infatti, accrescerebbero significativamente i costi per i nuovi entranti e ridurrebbero il numero dei soggetti potenzialmente disposti a svolgere tale attività, anche alla luce dell'inevitabile aumento delle dimensioni minime richieste per i nuovi impianti, con conseguente riduzione del numero dei siti idonei ad ospitare nuovi punti vendita.

2.2.– Le disposizioni impugnate, inoltre, risulterebbero ingiustificatamente discriminatorie, perché non imporrebbero obblighi analoghi anche agli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso nel mercato interessato, in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, di cui agli artt. 49 e 56 del TFUE.

La difesa statale richiama, in proposito, la sentenza n. 125 del 2014, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13).

2.3.– Ad avviso del ricorrente, non sarebbe neppure possibile obiettare che le disposizioni impugnate, in quanto volte a modificare la legge regionale n. 6 del 2010, rientrino nella materia del «commercio», di competenza della Regione, e dunque non possano essere censurate per la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Nel caso di specie, infatti, sarebbe indubitabile che le disposizioni impugnate si traducano nella violazione dei principi pro-concorrenziali dettati dal legislatore nazionale.

3.– Con atto depositato il 30 marzo 2015, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

3.1.– Rileva la Regione come la norma impugnata preveda per i nuovi impianti – ovvero in caso di ammodernamento di impianti esistenti – l'obbligo di dotarsi di prodotti a più basso impatto ambientale, come il GPL o il metano e, nelle aree urbane, l'erogatore di

elettricità per gli autoveicoli; tale obbligo, peraltro, non è a tempo indeterminato, ma «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale per la rete ordinaria e per la rete autostradale sull'intero territorio regionale».

Inoltre, in riferimento all'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per gli autoveicoli, questo, d'intesa con il Comune competente, può essere assolto «anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di istanza autorizzatoria».

È fatta salva l'ipotesi in cui «tale obbligo comporta ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alla finalità dell'obbligo medesimo. In tal caso l'impianto deve, comunque, dotarsi del prodotto GPL».

3.2.- Ad avviso della Regione, non vi sarebbe alcun contrasto con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012. Anche la norma regionale impugnata, infatti, prevede – come richiesto dal richiamato art. 17, comma 5 – una clausola di salvaguardia per le ipotesi in cui l'adeguamento si presenti gravoso da un punto di vista tecnico o economico; è pur vero, secondo la Regione, che in tal caso l'impianto deve comunque dotarsi del prodotto GPL, ma si tratta di un obbligo non gravoso e collegato al rispetto dei vincoli, anche comunitari, in materia di qualità dell'aria.

3.3.- Per illustrare la ratio della disciplina censurata, la difesa regionale richiama l'art. 1 della direttiva 22 ottobre 2014, n. 2014/94/UE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi); i commi 17 e 21 dell'art. 83-bis, del d.l. n. 112 del 2008; nonché la delibera della Giunta regionale 6 settembre 2013, n. X/593, con la quale è stato approvato il piano regionale degli interventi per la qualità dell'aria (PRIA).

Ad avviso della resistente, dunque, l'obiettivo della diffusione di veicoli alimentati a gas (metano o GPL) rientra nel quadro di una più ampia politica di tutela dell'ambiente e della salute pubblica, volta alla promozione di diverse misure per incentivare l'utilizzo di vetture a metano, GPL e elettriche, attraverso la garanzia di adeguata possibilità di rifornimento nel territorio regionale. Il fine della norma regionale sarebbe quello di garantire una migliore qualità dell'aria e la salute dei cittadini, nonché una possibilità adeguata di rifornimento su tutto il territorio regionale agli acquirenti di veicoli alimentati con carburanti a basso impatto ambientale.

In conseguenza di ciò, è stato introdotto l'obbligo di aggiungere i prodotti metano, GPL e l'erogatore elettrico anche per gli impianti di distribuzione di carburanti che siano oggetto di ristrutturazione totale, o che intendano aggiungere altri prodotti diversi da quelli già autorizzati, salvo che ciò, nel contesto considerato, sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità a criteri preventivamente individuati dalla Giunta regionale.

In tal modo, osserva la Regione, sarebbe garantita parità di trattamento a tutti gli operatori del mercato, in quanto l'obbligo sarebbe esteso anche a quelli già presenti con i propri impianti attivi o comunque autorizzati; inoltre, si garantirebbe un più celere raggiungimento dell'obiettivo di tutela ambientale su tutto il territorio regionale.

3.4.- Quanto alla richiamata sentenza di questa Corte n. 125 del 2014, essa, ad avviso della Regione, avrebbe avuto ad oggetto una fattispecie non sovrapponibile a quella in esame; e comunque, la limitazione introdotta dalla norma impugnata, esattamente come richiesto dalla Corte in quella pronuncia, sarebbe volta al perseguimento del preminente interesse pubblico costituito dalla tutela dell'ambiente e della salute.

3.5.- La Regione afferma anche di aver proceduto alla notifica della disposizione impugnata, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), senza che alcun rilievo sia stato avanzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dalla Commissione europea, né dagli Stati membri.

3.5.1.- Quanto alla proporzionalità di tale misura, la Regione rileva che l'obbligo di

fornire congiuntamente alcuni servizi non è a tempo indeterminato, ma cesserà nel momento in cui a livello regionale vi sarà una rete distributiva soddisfacente per garantire un sempre maggiore utilizzo di veicoli a metano.

Ugualmente a tempo determinato è l'obbligo di dotarsi del prodotto GPL, anche in caso di deroga all'obbligo del metano, finché non saranno raggiunti tutti gli obiettivi di programmazione regionale a tutela della qualità dell'aria e della salute dei cittadini.

Infine, anche l'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per veicoli è circoscritto e a tempo determinato, in quanto previsto in aggiunta agli obblighi precedenti e solo per le aree urbane individuate con provvedimento della Giunta regionale.

La proporzionalità della misura, pertanto, sarebbe ravvisabile nella sua temporaneità rispetto al raggiungimento dell'obiettivo di tutela ambientale su tutto il territorio regionale.

3.5.2.- Quanto al requisito della non discriminazione, la Regione rileva come l'obbligo riguardi sia la realizzazione di nuovi impianti, sia l'adeguamento di quelli esistenti.

4.- Con una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Lombardia ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

4.1.- In particolare, ad avviso della Regione, la circostanza che il termine di tre mesi dall'inizio della notifica alla Commissione europea sia decorso senza che alcun rilievo sia stato formulato, significherebbe che a fondamento della misura disposta con la legge regionale vi sarebbe un motivo di interesse generale e che tale obiettivo sarebbe stato perseguito dalla normativa impugnata nel rispetto dei principi di proporzionalità, necessità e non discriminazione.

L'esito favorevole della notifica confermerebbe che l'eventuale sacrificio in tema di concorrenza, si porrebbe come necessario e proporzionale al perseguimento della tutela ambientale.

4.2.- Secondo la difesa regionale, inoltre, non vi sarebbero neppure gli effetti discriminatori temuti dal ricorrente, posto che la norma impugnata trova applicazione agli impianti già esistenti, quindi agli operatori che intendano ristrutturare o modificare l'impianto già in esercizio.

La modifica o la ristrutturazione, infatti, sono subordinate ai medesimi obblighi previsti dall'art. 89 della legge regionale n. 6 del 2010 per i nuovi impianti e tali obblighi vengono meno ove l'installazione di erogatori di metano, GPL ed energia elettrica comporti oneri tecnici ed economici eccessivi.

4.3.- La Regione richiama anche la deliberazione della Giunta regionale 23 gennaio 2015, n. 3052, che individua i criteri per la deroga all'obbligo di installazione degli erogatori di GPL o metano nei casi di modifica degli impianti esistenti; e che prevede la derogabilità anche in presenza di una sola delle condizioni da essa indicate.

Per i nuovi impianti, invece, continua a trovare applicazione la deliberazione della Giunta regionale 2 agosto 2013, n. 568, che subordina la concessione della deroga alla concomitante presenza di tutte le condizioni richieste.

Ad avviso della Regione, tuttavia, la previsione più favorevole per i casi di ristrutturazione o modifica, sarebbe ragionevole e non discriminatoria proprio in ragione della differente posizione vantata dagli operatori economici.

4.4.- La disposizione impugnata, infine, sarebbe espressione di una competenza legislativa regionale che si intreccia con quella statale, assicurando tuttavia più elevati standard di tutela ambientale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione

Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, recante «Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

Le disposizioni impugnate stabiliscono che «1. Al titolo II, capo IV, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) sono apportate le seguenti modifiche:

[...] d) dopo il comma 4 dell'articolo 88 è aggiunto il seguente comma:

“4-bis. Le modifiche di cui al comma 3, lettere a) e b), di un impianto di distribuzione di carburante già esistente sono subordinate ai medesimi obblighi previsti dall'articolo 89 per l'apertura di un nuovo impianto, ivi incluso, nelle aree urbane individuate dalla Giunta regionale, l'obbligo relativo agli erogatori di elettricità per veicoli elettrici, salvo che nel contesto considerato l'installazione degli erogatori di energia elettrica, GPL o metano, sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera.”

e) all'articolo 89 sono apportate le seguenti modifiche:

1) alla rubrica dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e di GPL”;

2) in tutto il comma 1, dopo la parola “metano” sono aggiunte le parole “e GPL”;

3) al primo periodo del comma 2, dopo le parole “Fino al raggiungimento del numero minimo di impianti” sono inserite le seguenti: “di carburante a metano”;

4) il secondo periodo del comma 2 è così sostituito:

“Nei bacini in equilibrio per il prodotto metano, i nuovi impianti devono dotarsi del prodotto GPL o in alternativa del prodotto metano e, in aggiunta ai precedenti, nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale dell'erogatore di elettricità per veicoli, fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale per la rete ordinaria e per la rete autostradale sull'intero territorio regionale. L'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per veicoli può essere assolto, d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di istanza autorizzatoria.”

5) il terzo periodo del comma 2 è così sostituito:

“I nuovi impianti con più prodotti petroliferi non possono essere messi in esercizio se non ottemperano fin da subito all'obbligo di erogazione del prodotto a basso impatto ambientale, individuato ai sensi del presente comma: metano o, limitatamente ai bacini in equilibrio per tale prodotto, GPL.”

6) al comma 4, le parole “agli obblighi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 8 dell'articolo 90” sono sostituite dalle seguenti: “all'obbligo di dotarsi del prodotto metano”, e dopo la parola “deliberazione” sono aggiunte le seguenti: “, se tale obbligo comporta ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alla finalità dell'obbligo medesimo. In tal caso l'impianto deve, comunque, dotarsi del prodotto GPL.”».

2.- Ad avviso del ricorrente, tali norme introdurrebbero ostacoli all'accesso di nuovi operatori ad un'attività economica completamente liberalizzata, producendo un effetto distorsivo della concorrenza, in quanto imporrebbero obblighi asimmetrici di erogazione del carburante a basso impatto ambientale, che graverebbero soltanto sui gestori di nuovi impianti e su quelli di impianti esistenti che vengano ammodernati.

In tal modo esse violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), di cui sarebbe espressione l'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la

concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, ai sensi del quale l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo di erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

2.1.- Secondo il ricorrente, inoltre, le disposizioni impugnate sarebbero ingiustificatamente discriminatorie, perché non imporrebbero obblighi analoghi anche agli operatori già attivi, creando barriere all'ingresso nel mercato interessato, in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi e dunque violando l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE.

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

3.1.- Deve anzitutto escludersi il denunciato contrasto delle norme regionali impugnate con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012. Tale disposizione, modificando l'art. 83-bis, comma 17, del d.l. n. 112 del 2008, ha stabilito che l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati al rispetto, tra gli altri, di vincoli «che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Pertanto, la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ai fini dell'installazione e dell'esercizio di un impianto, non può essere imposta in via assoluta, ma solo nella misura in cui risulti tecnicamente possibile da realizzare, oppure non comporti costi eccessivi o sproporzionati.

Se è così, l'obbligo prescritto dalle impugnate disposizioni regionali si conforma alla predetta norma statale. Esso, infatti, può essere derogato se ricorrono le medesime condizioni da questa richieste, quando cioè il suo adempimento risulti impossibile dal punto di vista tecnico, o sia fonte di costi economici eccessivi e sproporzionati rispetto alle finalità dell'obbligo stesso.

3.1.1.- Non vale neppure invocare, in contrario, la sentenza n. 125 del 2014, con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., una norma della Regione Umbria che stabiliva che i nuovi impianti erogassero «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo».

Le fattispecie disciplinate dalle due norme non sono comparabili. A differenza della disposizione umbra, infatti, quella impugnata nel presente giudizio non riguarda solo i nuovi impianti, ma estende i medesimi vincoli anche agli impianti già esistenti quando i gestori decidano di ammodernarli o con l'aggiunta di nuovi prodotti, o con la ristrutturazione totale dell'impianto.

Tali vincoli, inoltre, hanno un carattere transitorio, essendo previsti «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi della programmazione regionale». È da aggiungere che l'obbligo di installare l'erogatore di elettricità presenta due ulteriori margini di flessibilità, sia perché riguarda le sole aree urbane individuate dalla Giunta, sia perché può essere assolto, «d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di autorizzazione».

Peraltro, la Regione Lombardia, nelle proprie difese, ha dato ampiamente conto degli specifici interessi pubblici sottesi all'introduzione della norma impugnata, sottolineando le finalità che essa intende perseguire nel quadro della sua attività di programmazione

degli interventi per la qualità dell'aria.

Non sussiste, dunque, alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.1.2.- D'altra parte, l'introduzione di criteri migliorativi dell'efficienza ambientale, cui sono riconducibili misure, come quelle in esame, volte ad aumentare la diffusione dei carburanti meno inquinanti, non è in contrasto con la «tutela della concorrenza».

Tali criteri, ancorché diversamente modulati per gli impianti nuovi e per quelli preesistenti, non creano ostacoli nei confronti di coloro che entrano per la prima volta sul mercato, risultando proporzionati agli obiettivi perseguiti.

L'unico obbligo sicuramente aggiuntivo per gli impianti nuovi rispetto ai preesistenti è quello dell'erogazione del GPL, la cui installazione è peraltro fonte sia di costi, sia di introiti aggiuntivi, suscettibili di equilibrato inserimento nel piano economico-finanziario della futura gestione.

Ciò contribuisce a una migliore efficienza degli impianti e quindi dei servizi offerti ai consumatori che rientra tra le finalità alle quali la concorrenza è rivolta.

3.2.- Le disposizioni impugnate, pertanto, non ledono la concorrenza attraverso ingiustificate discriminazioni nei confronti dei gestori di nuovi impianti e, dunque, non è fondata neppure la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE.

Al riguardo, la Regione resistente deduce di aver provveduto a notificare la disciplina impugnata alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), senza che la Commissione abbia formulato alcun rilievo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

***Vincolo stretto
tra il cacciatore ed il territorio
La tutela della zonizzazione omogenea***

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 124 del 5 aprile 2016 (dep. 1 giugno 2016) -

G.U. 8 giugno 2016 n. 23

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Giuseppe FRIGO; Alessandro CRISCUOLO; Giorgio LATTANZI (Redattore); Aldo CAROSI; Marta CARTABIA; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO; Giuliano AMATO; Silvana SCLARRA; Daria de PRETIS; Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Augusto Antonio BARBERA; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Ambiti territoriali di caccia – Art. 117, lett. s) Cost; Art. 14 legge n. 157/1992; Art. 3, c. 1°, leggi Regione Toscana (art. 3 co1) n. 88/2014, (art. 1 co 1) n. 32/2015.

FATTISPECIE

La Regione Toscana ha introdotto per due volte, due modifiche alla legge regionale n. 3/1994, ove disciplina l'individuazione delle aree destinate alla caccia, con previsioni che contrastano l'interesse sotteso alla norma nazionale (L. 157/92) che vuole gestire le attività venatorie, nelle sue duplici componenti (dimensione subprovinciale dell'ambito e composizione degli organi direttivi), in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

IL DECISUM

Non sono ammesse deroghe all'**art. 14 della legge n. 157 del 1992** per la individuazione e la gestione delle aree da destinare allo svolgimento dell'attività venatoria.

Il vincolo che si viene a creare tra attività venatoria e gestione del territorio è di interesse nazionale.

L'art. 11 della L. R. n. 3/1994, così come modificato dalla legge regionale toscana, è illegittimo costituzionalmente, ove non contempla la previsione di organi direttivi forniti di compiti gestionali con riguardo ai territori subprovinciali destinati allo svolgimento dell'attività venatoria.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”). Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio-2 marzo 2015, depositato in cancelleria il 3 marzo 2015 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;
udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;
uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Crisci per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 26 febbraio 2015, ricevuto il successivo 2 marzo e depositato il 3 marzo 2015 (reg. ric. n. 29 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”). Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 11 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), che disciplina gli ambiti territoriali di caccia.

In particolare, il nuovo testo della disposizione sostituita stabilisce che gli ambiti territoriali di caccia sono nove, con confini corrispondenti a quelli delle Province e l'accorpamento delle Province di Firenze e Prato in un unico ambito (art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 1994, come introdotto dalla disposizione censurata).

Inoltre con il piano faunistico venatorio possono essere istituiti dei sottoambiti, privi di organi, per garantire una zonizzazione il più possibile omogenea e rispondente alle

caratteristiche dei singoli contesti territoriali (art. 11, comma 3, della medesima legge regionale).

Il ricorrente ritiene lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) l'attribuzione agli ambiti di una dimensione provinciale, in contrasto con quanto previsto dall'art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), secondo il quale le Regioni ripartiscono il territorio destinato alla caccia in ambiti territoriali di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali.

Questa Corte avrebbe già ritenuto che l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, per tale parte, indichi uno standard minimo di tutela della fauna, cui le Regioni non possono derogare. Sarebbe infatti in gioco la necessità di suddividere il territorio aperto alla caccia in ambiti omogenei, al fine di valorizzare il ruolo delle comunità ivi insediate e di costituire aree dai confini naturali, anziché soltanto amministrativi.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e non fondato, ove non venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

A questo proposito, la Regione rileva che la disposizione impugnata è stata modificata dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 marzo 2015, n. 32, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”)».

Nel corpo dell'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 1994 si è aggiunto che la ripartizione in nove ambiti, coincidenti con il territorio delle Province, è disposta «ai soli fini della organizzazione amministrativa».

Nell'art. 11, comma 3, le parole «possono essere istituiti sottoambiti» sono state sostituite dalle parole «sono istituiti sottoambiti», a significare che tale istituzione è doverosa.

Lo ius superveniens determinerebbe la cessazione della materia del contendere, posto che la disposizione impugnata non ha avuto applicazione nel testo originario.

In ogni caso, la previsione di sottoambiti renderebbe infondata la censura.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”). Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 11 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), che disciplina gli ambiti territoriali di caccia.

Nel testo vigente fino a tale sostituzione, l'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 1994 prevedeva che gli ambiti territoriali di caccia avessero «dimensioni subprovinciali», in conformità all'art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

L'art. 3, comma 1, impugnato, introduce un nuovo testo dell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 1994.

Il comma 2 dell'art. 11 stabilisce che in Toscana vi sono nove ambiti territoriali di caccia, aventi i medesimi confini delle Province, con l'eccezione delle Province di Firenze e Prato che formano un unico ambito.

Il comma 3 seguente aggiunge che con il piano faunistico venatorio «possono essere istituiti dei sottoambiti», privi di organi.

Il ricorrente reputa tali previsioni in contrasto con la dimensione subprovinciale degli ambiti prevista dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, e, conseguentemente, con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), di cui la prima disposizione sarebbe espressiva.

2.- Il ricorso contiene l'impugnazione dell'art. 3, comma 1, nella sua interezza, ovvero con riferimento anche agli ulteriori commi di cui si compone il nuovo testo dell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 1994; tuttavia, le censure, in conformità alla delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri, vertono esclusivamente sui commi 2 e 3, e a questi perciò il ricorso in via interpretativa deve ritenersi univocamente circoscritto.

3.- Nelle more del giudizio, è sopraggiunto l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 marzo 2015, n. 32, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")».

Il comma 1 di tale articolo modifica l'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 1994, stabilendo che gli ambiti territoriali di caccia sono nove e corrispondono al territorio delle Province «ai soli fini della organizzazione amministrativa».

Il comma 2, invece, incide sull'art. 11, comma 3, della medesima legge regionale, prevedendo che, in seno agli ambiti, «sono istituiti sottoambiti», mentre precedentemente la disposizione stabiliva che «possono essere istituiti dei sottoambiti».

La Regione Toscana, nel costituirsi, ha sostenuto che lo ius superveniens implica la cessazione della materia del contendere, perché il sottoambito è divenuto obbligatorio e viene modellato secondo le «peculiarità ambientali, naturalistiche e faunistiche» del territorio, mentre l'ambito risponde a fini di mera organizzazione amministrativa.

4.- L'eccezione concernente la cessazione della materia del contendere non è fondata, dato che la modifica normativa non ha carattere satisfattivo.

L'art. 14 della legge n. 157 del 1992, indicato dall'Avvocatura generale dello Stato quale norma interposta, e dedicato alla gestione programmata della caccia sul territorio agro-silvo-pastorale, collega direttamente la ripartizione territoriale in ambiti di dimensioni subprovinciali alla costituzione, presso questi ultimi, di organi direttivi, cui sono conferiti rilevanti compiti gestionali. Ciò è stato fatto allo scopo di realizzare uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio, «valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti», ad occuparsi delle risorse faunistiche (sentenza n. 4 del 2000; inoltre, ordinanza n. 299 del 2001).

È perciò evidente che la dimensione subprovinciale degli ambiti, nel disegno del legislatore statale, chiama necessariamente in causa proprio l'organizzazione amministrativa, sicché avere limitato a quest'ultima la funzione degli ambiti provinciali non risolve affatto la questione proposta dal ricorrente. Per di più, i sottoambiti toscani «sono privi di organi» (art. 11, comma 3, della legge regionale n. 3 del 1994) e non possono quindi in alcun modo svolgere i compiti propri degli ambiti territoriali di caccia con dimensione subprovinciale.

Ciò posto, e alla luce della portata precettiva e lesiva sostanzialmente equivalente tra

la norma impugnata e lo *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale va trasferita sul nuovo testo dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge regionale n. 3 del 1994 (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2016).

5.– La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto che la costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992, manifesta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento sia alla dimensione subprovinciale dell'ambito (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000), sia alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009).

Infatti, «il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio» e «conferire specifico rilievo [...] alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio» (sentenza n. 142 del 2013).

Il carattere provinciale dell'ambito voluto invece dal legislatore toscano, al quale si lega l'istituzione di sottoambiti privi di funzioni amministrative, tradisce questa finalità. Esso diluisce, infatti, una sfera di interessi (connessi alla caccia e alla tutela dell'ambiente: sentenza n. 4 del 2000), incentrata sul territorio locale, nella ripartizione per Province, ove la dimensione territoriale implica più ampie, e meno specifiche, esigenze di decentramento amministrativo.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana n. 3 del 1994, nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale n. 32 del 2015.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), nel testo modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 marzo 2015, n. 32, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")», previo trasferimento della questione di legittimità costituzionale sulle nuove disposizioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Esercitazioni militari. Danno ambientale: legittimità attiva esclusiva dello Stato

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 126 del 19 aprile 2016 (dep. 1 giugno 2016) -

G.U. 8 giugno 2016 n. 23

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Giuseppe FRIGO; Alessandro CRISCUOLO; Giorgio LATTANZI; Aldo CAROSI; Marta CARTABIA; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO (Redattore); Giuliano AMATO; Silvana SCIARRA; Daria de PRETIS; Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Augusto Antonio BARBERA; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Ambiente - Risarcimento del danno ambientale - Legittimazione all'esercizio dell'azione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione o degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno - Art. 311, c. 1°, Dlvo 03/04/2006, n. 152.

FATTISPECIE

I comandanti militari del Poligono Interforze Salto di Quirra e del suo distaccamento a mare di Capo S. Lorenzo, sono imputati per aver omesso di segnalare la presenza di sostanze radioattive nocive per la salute dell'ambiente, dei residenti e dei capi di allevamento in prossimità delle aree presso cui si tenevano le esercitazioni militari.

IL DECISUM

La legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale spetta in via esclusiva allo Stato, chiamato all'adozione delle misure di prevenzione e ripristino dell'ambiente.

Ai sensi e per gli effetti del dlvo n. 152/2006 (art. 311, comma 1) è esclusa la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale da parte delle Regioni e degli enti territoriali nel cui territorio il cui delitto è commesso.

Gli enti territoriali diversi dallo Stato possono costituirsi parte civile nel corso di procedimenti per reati ambientali al fine di lamentare danni diretti e specifici diversi dalla lesione del bene ambiente, quest'ultimo essendo un bene generico di rango costituzionale la cui tutela spetta all'Amministrazione centrale.

Con la Direttiva n. 2004/35/CE, gli Stati membri hanno il compito di assicurare che le attività di prevenzione e riparazione siano svolte in modo unitario ed uniforme sull'intero territorio nazionale, non potendosi ipotizzare una tutela ambientale diversificata.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), promosso dal Tribunale ordinario di Lanusei nel procedimento penale a carico di M.F. ed altri con ordinanza del 13 febbraio 2015, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di M.F., di R.P. ed altri, del Comune di Ballao, del Comune di Escalaplano e della Regione autonoma Sardegna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Leonardo Filippi e Alfredo Gaito per M.F., Riccardo Caboni per il Comune di Ballao e per il Comune di Escalaplano, Alessandra Camba per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per R.P. ed altri (ex art. 44 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611) e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Lanusei nel procedimento penale promosso a carico di M.F. ed altri, per il reato di cui all'art. 437, commi 1 e 2, del codice penale, con ordinanza del 13 febbraio 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza.

2.- Premette il rimettente che con decreto 11 luglio 2014 il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Lanusei aveva rinviato a giudizio i comandanti militari del Poligono Interforze Salto di Quirra e del suo distaccamento a mare di Capo S. Lorenzo, succedutisi nei rispettivi comandi dal marzo 2001 al 2012, imputando loro il reato di cui all'art. 437, commi 1 e 2, cod. pen.

3.- Agli imputati era stato contestato di aver omesso l'adozione di precauzioni e cautele nell'esercizio delle attività militari, tra cui anche la collocazione di segnali di pericolo di esposizione di uomini ed animali a sostanze tossiche e radioattive presenti nelle aree ad alta intensità militare, cagionando così un persistente e grave disastro ambientale con enorme pericolo chimico e radioattivo per la salute del personale civile e militare del Poligono, dei cittadini dei centri abitati circostanti, dei pastori insediati in quel territorio e dei loro animali da allevamento.

Tra le persone offese indicate nel decreto di rinvio a giudizio figuravano lo Stato, la Regione autonoma Sardegna, le Province di Cagliari e d'Ogliastra, nonché i Comuni il cui territorio era stato esposto alle sostanze contaminanti.

4.- Nel corso dell'udienza preliminare e nella prima udienza dibattimentale, si costituivano o avevano fatto richiesta di costituzione di parte civile per il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale la Regione autonoma Sardegna, la Provincia di Cagliari ed alcuni Comuni, nonché numerose persone, tra cittadini, personale militare, allevatori e loro familiari, che avevano lamentato danni patrimoniali alla salute, da esposizione a sostanze nocive e da perdita parentale.

Tutti questi soggetti avevano chiesto anche la chiamata in causa, quale responsabile civile dei danni asseritamente patiti, lo Stato italiano, il quale si costituiva in persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con istanza depositata all'udienza del 29 ottobre 2014, la Regione autonoma Sardegna, quale ente sul cui territorio si era prodotto il danno descritto nel capo di imputazione, aveva chiesto, altresì, di costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il Ministero dell'ambiente non si è costituito parte civile per chiedere il risarcimento del danno ambientale.

5.- Il rimettente ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla Regione autonoma Sardegna.

Premette che non determina irrilevanza della questione la circostanza che la Regione si sia già costituita parte civile per il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale iure proprio, che costituisce domanda diversa rispetto a quella di risarcimento del danno ambientale.

Rileva, quindi, che la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità ha interpretato il citato art. 311, comma 1, del codice dell'ambiente, nel senso che lo stesso attribuisce la legittimazione a costituirsi parte civile per il risarcimento del danno ambientale solo allo Stato; tuttavia, una diversa interpretazione sarebbe possibile in ragione di quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 235 del 2009, secondo la quale l'art. 311, comma 1, del d.lgs. n. 156 del 2006, pur non riconoscendo espressamente la legittimazione ad agire delle Regioni, «neppure la esclude in modo esplicito».

Al contrario, in base a quanto previsto dall'art. 313, comma 7, del codice dell'ambiente, la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali spetta non solo al Ministero ma anche all'ente pubblico territoriale e ai soggetti privati che per effetto della condotta illecita abbiano subito un danno risarcibile ai sensi dell'art. 2043 del codice civile, diverso da quello ambientale.

La giurisprudenza di legittimità ha affermato che non sussiste alcuna antinomia reale fra la norma generale di cui all'art. 2043 cod. civ. (che attribuisce a tutti il diritto di ottenere il risarcimento del danno per la lesione di un diritto) e la norma speciale di cui all'art. 311, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 (che riserva esclusivamente allo Stato la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno

da lesione all'ambiente, inteso come diritto pubblico generale a fondamento costituzionale). E difatti, come sempre accade nei rapporti tra norma generale e norma speciale, l'entrata in vigore di quest'ultima ha determinato che la precedente norma generale deve essere ora interpretata nel senso che l'estensione della norma generale stessa si è ristretta, perché il proprio ambito di applicazione non comprende più la fattispecie ora disciplinata dalla norma speciale.

Il ricorrente richiama, quindi, la sentenza della Corte costituzionale n. 641 del 1987, secondo la quale: l'ambiente «non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli», ed è valore primario ed assoluto, che in quanto tale (sentenza n. 85 del 2013) non può essere sacrificato ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati.

6.- Tanto premesso, il Tribunale deduce il contrasto della disposizione impugnata, in particolare, con gli artt. 3, 9, 24 e 32 Cost.

Il codice dell'ambiente procede su un doppio binario. Da un lato, in un ambito amministrativo, gli artt. 304, 305 e 306 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevedono l'azione di prevenzione e ripristino ambientale e il potere di adottare l'ordinanza di cui agli artt. 312 e 313 del medesimo d.lgs., mentre su un secondo binario, giurisdizionale, opera la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno. Detta alternatività trova conferma nell'art. 315 del medesimo codice, che stabilisce l'improseguibilità dell'azione giudiziaria in caso di adozione dell'ordinanza ministeriale di cui al citato art. 313.

L'accentramento delle funzioni amministrative in capo allo Stato è stata ritenuta conforme a Costituzione con la sentenza n. 235 del 2009. Tuttavia, ad avviso del rimettente, ciò non rilevarebbe in relazione all'accentramento della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale a proposito del quale tale sentenza ha affermato che «la legittimazione ad agire in sede giurisdizionale, da un lato, non costituisce una funzione amministrativa e, dall'altro lato, non risponde alla logica del riparto, dal momento che il riconoscimento della legittimazione dello Stato non esclude quella delle Regioni, e viceversa».

Né possono trovare applicazione i principi che regolano il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

La disciplina della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale non può essere giustificata dall'esigenza di unitarietà ed omogeneità messa in luce per assolvere l'accentramento statale della funzione amministrativa, oppure dall'esigenza di evitare l'aggressione processuale dell'imputato o il difficile governo del processo per il numero di parti costituite, poiché si impedisce al titolare di agire per la tutela di un proprio diritto che è primario ed assoluto.

La norma impugnata ha, quindi, determinato il passaggio da un sistema di tutela diffuso ad un sistema di tutela esclusivo, senza possibilità intermedie.

Pertanto, nella vigenza dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale) la legittimazione degli enti minori non era fondata sulla lesione di un loro bene economico, ma sulla loro funzione a tutela della collettività e delle comunità del proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo.

La legittimazione ad agire in capo ad un solo soggetto non è in grado di garantire un sufficiente livello di tutela della collettività e delle comunità, determinando l'irragionevole sacrificio di un aspetto ineludibile nel sistema di tutela.

6.1.- Con specifico riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente afferma che la disciplina in questione non tiene conto che la Regione e gli enti territoriali

sono soggetti esponenziali della collettività che opera nel territorio leso, e che il territorio è parte costitutiva della soggettività degli stessi. Dunque, la privazione della possibilità di agire in giudizio dà luogo a disparità di trattamento tra soggetti portatori di una identica posizione giuridica.

6.2.- Sussisterebbe anche la lesione dell'art. 2 Cost., in quanto la deroga alla disciplina generale della responsabilità civile determina un trattamento peggiore del diritto ad un ambiente salubre, diritto primario ed assoluto rientrante tra i diritti inviolabili dell'uomo, rispetto ai restanti diritti costituzionali di pari valore, i quali, con riguardo alla sfera di tutela della responsabilità civile, non subiscono alcuna limitazione nella titolarità della legittimazione ad agire.

Il diritto all'ambiente, in un suo aspetto fondamentale che ne indica il grado di protezione che l'ordinamento gli appresta, ovvero la tutela giurisdizionale, viene discriminato rispetto agli altri diritti primari e assoluti, in assenza di apprezzabile ragione giustificatrice.

6.3.- Anche l'art. 24 Cost. è violato atteso che si impedisce ad un soggetto, portatore di un interesse concretamente leso dall'azione illecita, di reagire per la sua tutela in via giurisdizionale.

6.4.- Sussisterebbe, altresì, la lesione degli artt. 2, 9 e 32 Cost., parametri che tutelano il diritto alla salute e al paesaggio, quali espressione diretta del bene ambiente salubre, diritto primario ed assoluto, e per questo inviolabile.

La disciplina introdotta dall'art. 311, comma 1, del codice dell'ambiente, nel limitare la legittimazione ad agire rispetto a quella che discenderebbe dall'applicazione dei principi generali in materia di illecito, finirebbe per ledere lo stesso diritto all'ambiente, alla salubrità e all'integrità del paesaggio.

La violazione apparirebbe ancora più evidente in ragione della irragionevolezza della norma, laddove si consideri che i soggetti, che quest'ultima esclude dalla legittimazione ad agire, sono quelli più vicini agli interessi concretamente lesi dal danno.

La limitazione della legittimazione ad agire costituisce un arretramento della tutela giurisdizionale del diritto all'ambiente salubre, in quanto depotenzia il ruolo degli enti territoriali e delle comunità locali.

6.5.- Infine rileva il rimettente che la decisione dello Stato di chiedere o meno la condanna al risarcimento del danno, essendo lo stesso attore e convenuto, potrebbe essere frutto di valutazioni di mera opportunità e non di un apprezzabile e sincero bilanciamento dei valori primari in gioco.

7.- Si è costituito M.F., imputato nel processo penale in cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 26 giugno 2015, deducendo l'inammissibilità ed infondatezza della stessa.

Assume la parte privata che non sussiste il contrasto con i parametri costituzionali invocati dal rimettente, atteso che la direttiva comunitaria 21 aprile 2004, n. 2004/35/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale) ha distinto il danno ambientale dagli altri tipi di danno. Lo stesso attiene ad un bene immateriale unitario e la titolarità dell'azione risarcitoria va inserita nella materia ambientale riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

7.1.- Si è costituito il Comune di Ballao, già parte civile iure proprio nel procedimento penale, con atto depositato il 26 giugno 2015, prospettando l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, in riferimento ai medesimi parametri dell'ordinanza di rimessione.

Il Comune formula argomentazioni analoghe a quelle del rimettente e ricorda che una particolare tutela costituzionale agli enti locali si rinviene negli artt. 43 e

44 dello statuto della Regione autonoma Sardegna, che evidenzia come Regione ed enti locali siano logici titolari della difesa dei relativi elementi costitutivi, fra i quali rientra evidentemente l'ambiente, se inciso nella sua integrità e salubrità. Infine, rileva che il principio "chi inquina paga" (art. 3 del d.lgs. n. 152 del 2006), implica che l'autore del danno ambientale sia sempre perseguibile per il risarcimento.

7.2.- Anche il Comune di Escalaplano, anch'esso parte civile iure proprio nel procedimento penale, si è costituito con atto depositato il 26 giugno 2015, prospettando argomentazioni analoghe a quelle formulate del Comune di Ballao.

7.3.- Si è costituita, con atto depositato il 30 giugno 2015, giusta delibera della Giunta regionale del 23 giugno 2015, la Regione autonoma Sardegna chiedendo che la questione di legittimità costituzionale venga accolta, prospettando argomentazioni analoghe a quelle esposte nell'ordinanza di rimessione.

Deduce, altresì, come accennato anche dal rimettente, che nel caso concreto verificatosi nel processo penale a quo, lo Stato è l'unico soggetto legittimato ad agire in via giurisdizionale per il risarcimento del danno ambientale e, al contempo, responsabile civile, e quindi si troverebbe ad assumere la veste di responsabile civile e di destinatario del risarcimento.

7.4.- Si sono costituiti R.P. ed altri, imputati nel procedimento penale a quo, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, ex art. 44 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Espongono, in particolare, che la norma in questione non pregiudica il diritto all'esercizio dell'azione risarcitoria iure proprio da parte dell'ente territoriale interessato, in ragione di quanto previsto dall'art. 313, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006.

7.5.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 30 giugno 2015.

La difesa dello Stato ha svolto argomentazioni difensive e conclusioni analoghe a quelle prospettate da R.P. ed altri.

8.- Il Comune di Ballao e il Comune di Escalaplano hanno depositato memorie, di analogo contenuto, in data 22 marzo 2016, con le quali hanno ribadito le difese e le conclusioni svolte.

9.- Anche M.F. ha depositato memoria il 24 marzo 2016, con la quale ha ricordato la possibilità per gli enti locali di agire iure proprio per il risarcimento del danno.

Osserva che la norma in questione tiene conto dell'esigenza di proteggere l'ambiente come realtà a sé stante, unitariamente, e a prescindere dal valore patrimoniale delle singole componenti.

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché R.P. ed altri, hanno depositato memorie, di analogo contenuto, il 29 marzo 2016.

In particolare deducono che la scelta dello Stato di non esercitare l'azione civile nel processo a quo è suscettibile di essere superata laddove, all'esito del procedimento penale, emergesse la responsabilità penale degli imputati, nel qual caso non sarebbe preclusa allo Stato la possibilità di attivare in sede giurisdizionale o amministrativa la tutela risarcitoria ambientale ricollegabile alla condotta degli imputati.

Considerato in diritto

1.- In via preliminare, va osservato che R.P. ed altri e M.F., nonché i Comuni di Ballao ed Escalaplano e la Regione autonoma Sardegna, che sono intervenuti nel presente giudizio incidentale, sono parti, in quanto, i primi, imputati e gli enti

locali, parti civili (iure proprio), nel giudizio a quo. Pertanto gli interventi sono ammissibili.

2.- La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Lanusei nel procedimento penale promosso a carico di M.F. ed altri, per il reato di cui all'art. 437, commi 1 e 2, del codice penale, con ordinanza del 13 febbraio 2015.

Il rimettente sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 311, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo Stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della Regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno.

3.- Premette il rimettente che con decreto 11 luglio 2014 il giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Lanusei aveva rinviato a giudizio i comandanti militari del Poligono Interforze Salto di Quirra e del suo distaccamento a mare di Capo S. Lorenzo, succedutisi nei rispettivi comandi dal marzo 2001 al 2012, imputando loro il reato di cui all'art. 437, commi 1 e 2, cod. pen.

Agli imputati era stato contestato di aver omesso l'adozione di precauzioni e cautele nell'esercizio delle attività militari, tra cui anche la collocazione di segnali di pericolo di esposizione di uomini ed animali a sostanze tossiche e radioattive presenti nelle aree ad alta intensità militare, cagionando così un persistente e grave disastro ambientale con enorme pericolo chimico e radioattivo per la salute del personale civile e militare del Poligono, dei cittadini dei centri abitati circostanti, dei pastori insediati in quel territorio e dei loro animali da allevamento.

Ad avviso del rimettente, quindi, sussiste la rilevanza della questione, dovendosi fare applicazione della norma impugnata, con riguardo alla richiesta della Regione autonoma Sardegna di potersi costituire parte civile nel processo penale per il risarcimento del danno ambientale.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo prospetta (in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 32 della Costituzione) che l'accentramento della legittimazione ad agire in capo ad un solo soggetto non garantirebbe un sufficiente livello di tutela della collettività e della comunità, nonché degli interessi all'equilibrio economico, biologico e sociologico del territorio, comportando l'irragionevole sacrificio di un aspetto ineludibile nel sistema di tutela. Inoltre (art. 3 Cost., principio di ragionevolezza) l'esclusione della possibilità di agire in giudizio per la Regione e per gli enti territoriali, soggetti esponenziali della collettività che opera nel territorio leso che è parte costitutiva della soggettività degli stessi, rispetto allo Stato, darebbe luogo a disparità di trattamento tra soggetti portatori di identica posizione giuridica. Infine il giudice a quo deduce (art. 2 Cost.) che la deroga alla disciplina generale della responsabilità civile determina un trattamento deteriore del diritto ad un ambiente salubre - diritto primario ed assoluto, rientrante tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui al citato parametro costituzionale - rispetto ai restanti diritti costituzionali di pari valore, i quali, con riguardo alla sfera di tutela della responsabilità civile, non subiscono alcuna limitazione nella titolarità della legittimazione ad agire.

5.- Le questioni sollevate vanno inquadrare nel contesto della disciplina del danno ambientale.

5.1.- È noto che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse

l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali valori costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). E la giurisprudenza successiva aveva poi superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando (sentenza n. 641 del 1987) che l'ambiente costituiva «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione».

Il riconoscimento dell'esistenza di un «bene immateriale unitario» non è fine a se stesso, ma funzionale all'affermazione della esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela, uniformità che solo lo Stato può garantire, senza peraltro escludere che anche altre istituzioni potessero e dovessero farsi carico degli indubbi interessi delle comunità che direttamente fruiscono del bene.

5.2.- L'espressa individuazione, a seguito della riforma del Titolo V, e della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., quale competenza esclusiva dello Stato, fotografa, dunque, una realtà già riconosciuta dalla giurisprudenza come desumibile dal complesso dei valori e dei principi costituzionali.

Essa si accompagna al riconoscimento, nel successivo terzo comma dell'art. 117 Cost., della rilevanza dei numerosi e diversificati interessi che fanno capo alle Regioni e quindi ai relativi enti territoriali.

Ne risulta così confermato il punto fermo del sistema elaborato dalla giurisprudenza circa la pluralità dei profili soggettivi del bene ambientale (sentenza n. 378 del 2007).

6.- La prima disciplina organica della materia (la legge 8 luglio 1986, n. 349 «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale») rispecchiava tale pluralità, prevedendo (art. 18, comma 3) che l'azione di risarcimento del danno ambientale potesse essere promossa «dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo».

Ciò era coerente con una visione al cui centro era l'introduzione di una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno ingiusto all'ambiente: in questa prospettiva civilistica non era illogico collegare l'azione ad ogni interesse giuridicamente rilevante.

7.- Il quadro normativo è tuttavia profondamente mutato con la direttiva 21 aprile 2004, n. 2004/35/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale) che, nel recare la disciplina del danno ambientale in termini generali e di principio, afferma che la prevenzione e la riparazione di tale danno nella misura del possibile «[contribuiscono] a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato»; tenendo fermo, peraltro, il principio «chi inquina paga», pure stabilito nel Trattato istitutivo della Comunità europea (n. 1 e n. 2 del «considerando»).

In particolare, nell'Allegato II della direttiva, che attiene alla «Riparazione del danno ambientale», si pone in luce come tale riparazione è conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, che sono costituite da «qualsiasi misura di riparazione che riporta le

risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie». Solo qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare e quella compensativa.

7.1.- Il cambiamento di prospettiva, con la conseguente collocazione del profilo risarcitorio in una posizione accessoria rispetto alla riparazione, è stato fatto proprio dal legislatore, che in sede di attuazione della direttiva, con il d.lgs. n. 152 del 2006, ha statuito la priorità delle misure di "riparazione" rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario, quale conseguenza dell'assoluta peculiarità del danno al bene o risorsa "ambiente".

Poi, con l'art. 5-bis del decreto-legge n. 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, - per rispondere a una procedura di infrazione della UE - si è precisato che il danno all'ambiente deve essere risarcito con le misure di riparazione «primaria», «complementare» e «compensativa» contenute nella direttiva n. 2004/35/CE; prevedendo un eventuale risarcimento per equivalente pecuniario esclusivamente se le misure di riparazione del danno all'ambiente fossero state in tutto o in parte omesse, o fossero state attuate in modo incompleto o difforme rispetto a quelle prescritte ovvero risultassero impossibili o eccessivamente onerose;

Infine, con l'art. 25 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), per rispondere all'ulteriore contestazione della Commissione europea, si è ulteriormente riordinata la materia, eliminando i riferimenti al risarcimento "per equivalente patrimoniale" e imponendo per il danno all'ambiente "misure di riparazione" (specificate dall'Allegato 3 alla Parte sesta del d.lgs. n. 152 del 2006).

7.2.- Di particolare rilievo è l'individuazione dei soggetti che sono tenuti al ripristino. L'adozione delle misure necessarie è in prima battuta a carico del responsabile del danno, ai sensi dell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006, ma lo stesso articolo, al comma 2, prevede che, quando le misure risultino in tutto o in parte omesse, o comunque realizzate in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede direttamente agli interventi necessari, determinando i costi delle attività occorrenti per conseguire la completa e corretta attuazione e agendo nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti.

8.- Le conseguenze del processo evolutivo indotto dalla normativa comunitaria sono chiaramente percepite da questa Corte quando afferma (sentenza n. 641 del 1987), in ordine all'art. 18 citato, che la legittimazione attiva dello Stato (e allora degli enti territoriali) trovava il suo fondamento «nella loro funzione a tutela della collettività [...] e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio».

La qualificazione in termine di "funzione" manifesta il carattere pubblicistico del ruolo di chi è preposto alla tutela del bene ambientale, carattere, del resto, confermato dalla modalità del suo esercizio. L'art. 311, più volte citato, riconosce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la possibilità di scegliere tra la via giudiziaria e quella amministrativa. Nel secondo caso (artt. 313 e 314 del codice dell'ambiente), con ordinanza immediatamente esecutiva, il Ministero ingiunge a coloro che siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato.

Qualora questi non provvedano in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione delle misure di riparazione nei termini e modalità prescritti, il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette secondo i criteri definiti con il decreto di cui al comma 3 dell'art. 311 e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti.

8.1.- Questa Corte ha ritenuto in proposito (sentenza n. 235 del 2009), che «la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una non implausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale risponda a criteri di uniformità e unitarietà, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale».

In effetti, una volta messo al centro del sistema il ripristino ambientale, emerge con forza l'esigenza di una gestione unitaria: un intervento di risanamento frazionato e diversificato, su base "micro territoriale", oltre ad essere incompatibile sul piano teorico con la natura stessa della qualificazione della situazione soggettiva in termini di potere (funzionale), contrasterebbe con l'esigenza di una tutela sistemica del bene; tutela che, al contrario, richiede sempre più una visione e strategie sovranazionali, come posto in evidenza, oltre che dalla disciplina comunitaria, dall'ultima Conferenza internazionale sul clima tenutasi a Parigi nel 2015, secondo quanto previsto dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

9.- È in questo contesto normativo e giurisprudenziale che si inserisce la nuova disciplina del potere di agire in via risarcitoria (d.lgs. n. 152 del 2006), che – contraddittoriamente, secondo il giudice rimettente – ha riservato allo Stato, ed in particolare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il potere di agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale (art. 311), e ha mantenuto solo «il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi» (art. 313, comma 7, secondo periodo).

9.1.- La modifica rispetto alla disciplina precedente è in realtà la conseguenza logica del cambiamento di prospettiva intervenuto nella materia.

All'esigenza di unitarietà della gestione del bene "ambiente" non può infatti sottrarsi la fase risarcitoria. Essa, pur non essendo certo qualificabile come amministrativa, ne costituisce il naturale completamento, essendo volta a garantire alla istituzione su cui incombe la responsabilità del risanamento, la disponibilità delle risorse necessarie, risorse che hanno appunto questa specifica ed esclusiva destinazione.

9.2.- Tutto ciò risulta con particolare evidenza nella vicenda in esame, in cui la natura dell'ambiente interessato – Poligono Interforze Salto di Quirra e del suo distaccamento a mare di Capo S. Lorenzo – e il tipo di interventi di cui si assume la necessità escludono la possibilità che istituzioni diverse dallo Stato siano abilitate ad effettuare l'opera di ripristino, cosicché sarebbe manifesta la irragionevolezza di un sistema in cui queste altre istituzioni, non onerate di tale compito, potessero avanzare pretese di risarcimento.

10.- Ciò non esclude – come si è visto – che ai sensi dell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006 sussista il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti.

La Corte di cassazione ha più volte affermato in proposito che la normativa speciale sul danno ambientale si affianca (non sussistendo alcuna antinomia reale) alla disciplina generale del danno posta dal codice civile, non potendosi pertanto dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile iure proprio, nel processo per reati che abbiano cagionato pregiudizi all'ambiente, per il risarcimento non del danno all'ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona singola od associata) dei danni direttamente subiti: danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale.

11.- Quanto allo specifico profilo di censura connesso al fatto che la disciplina espone al rischio di una inazione statale, specie nel caso di sovrapposizione tra danneggiato e danneggiante, rischio evidenziato - a detta del ricorrente - dalla mancata costituzione di parte civile, anch'esso è infondato.

A prescindere dalla considerazione che la proposizione della domanda nel processo penale è solo una delle opzioni previste dal legislatore, potendo lo Stato agire direttamente in sede civile, o in via amministrativa, quel che conta è che l'interesse giuridicamente rilevante di cui sono portatori gli altri soggetti istituzionali non può che attenere alla tempestività ed effettività degli interventi di risanamento.

Ebbene, tale interesse è preso in considerazione dall'art. 309 del codice dell'ambiente secondo cui le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, anche associati, oltre agli altri soggetti ivi previsti, «possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, [...] denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente».

Di tale interesse - suscettibile di tutela giurisdizionale già secondo principi generali - è espressamente prevista l'azionabilità dinanzi al giudice amministrativo con le relative azioni dal successivo art. 310.

Il sistema, dunque, è idoneo a scongiurare il rischio paventato.

12.- Alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, il dubbio di costituzionalità sollevato dal Tribunale ordinario di Lanusei che si sostanzia, in sintesi, nell'asserita inadeguatezza della disciplina impugnata a salvaguardare la tutela dell'ambiente, anche in relazione al ruolo delle autonomie locali, non è fondato. per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza, dal Tribunale ordinario di Lanusei con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 aprile 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Procedure per i nuovi impianti petroliferi

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 142 del 4 maggio 2016 (dep. 16 giugno 2016) -

G.U. 22 giugno 2016 n. 25

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Alessandro CRISCUOLO; Giorgio LATTANZI (Redattore); Aldo CAROSI; Marta CARTABIA; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO; Giuliano AMATO; Silvana SCIARRA; Daria de PRETIS; Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Infrastrutture ed insediamenti strategici finalizzati all'approvvigionamento petrolifero – Conflitto Stato /Regioni – Art. 1, comma 552, lett. a) Legge di Stabilità 2015

FATTISPECIE

La cd. “Legge di stabilità 2015”, (art. 1, comma 552, lett. a) ha previsto che in caso di ostilità delle Regioni a raggiungere un'intesa, in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici finalizzati all'approvvigionamento petrolifero, che lo Stato proceda direttamente d'imperio, mediante un atto unilaterale.

Le Regioni Marche, Puglia, Abruzzo e Campania hanno ritenuto lesivo detto atto, lamentando la violazione delle proprie prerogative (artt. 117-118 Cost.) quanto alla materie oggetto di legislazione concorrente, quali le opere necessarie allo stoccaggio e al trasporto degli idrocarburi, e quanto al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Nelle more del giudizio la norma statale è abrogata.

IL DECISUM

La Corte Costituzionale, benché abbia dichiarato la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta abrogazione della norma stessa, ha illustrato il giudizio favorevole alla legittimità costituzionale della norma censurata

D'altronde non si vede cosa possa ostare ad un siffatta condotta che vede lo Stato intervenire e assumere una decisione finale, solo a seguito di una procedura di negoziazione iniziata ma non conclusa e per la quale stasi, non è possibile creare un vuoto normativo.

La Corte stima anche che le nuove opere destinate all'approvvigionamento petrolifero (nuovi stabilimenti, depositi, impianti e così via) si pongano in un rapporto di strumentalità rispetto alle opere che già risultano essere oggetto di potestà amministrativa esclusiva in favore dello Stato in quanto di interesse strategico nazionale, con la conseguenza che non è ipotizzabile un frazionamento delle funzioni amministrative.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), promossi dalle Regioni Campania, Abruzzo, Marche e Puglia, con ricorsi notificati il 27 febbraio-4 marzo 2015, 25 febbraio 2015, 27 febbraio-5 marzo 2015, 27 febbraio-4 marzo 2015, depositati in cancelleria il 4, 5 e 6 marzo 2015, e rispettivamente iscritti ai nn. 32, 35, 39 e 40 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi; uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Manuela de Marzo per la Regione Abruzzo, Alfonso Papa Malatesta per la Regione Marche e per la Regione Puglia, nonché l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 25 febbraio 2015 e depositato il successivo 5 marzo (reg. ric. n. 35 del 2015), la Regione Abruzzo ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

La disposizione impugnata modifica l'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35. Quest'ultima disposizione individua le infrastrutture e gli insediamenti strategici, ai fini dell'approvvigionamento petrolifero, la cui realizzazione è sottoposta ad autorizzazione del Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con la Regione interessata.

L'art. 1, comma 552, lettera a), allarga l'oggetto dell'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, includendovi le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, le opere accessorie, i terminali costieri e le infrastrutture

portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione.

L'art. 1, comma 552, lettera b), aggiunge un comma 3-bis all'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, con la previsione che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa sull'autorizzazione, si applicano l'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), e l'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che prevedono procedure per il superamento del dissenso.

La ricorrente ritiene che l'art. 1, comma 552, lettera a), estendendo l'oggetto della chiamata in sussidiarietà della funzione amministrativa nella materia concorrente dell'energia fino ad includervi opere poste al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione, si ponga in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., perché l'avocazione allo Stato della funzione non risponde a parametri di ragionevolezza e proporzionalità.

L'art. 1, comma 552, lettera b), sarebbe invece lesivo degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto, richiamando l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, permette che, in caso di mancata espressione degli atti di assenso o di intesa da parte della Regione, provveda la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la partecipazione della Regione interessata. Analoga disposizione sarebbe già stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 179 del 2012, perché finiva per rimettere allo Stato l'espressione della volontà definitiva sull'adozione dell'atto, senza coinvolgere in forme adeguate la Regione.

La ricorrente si limita, infine, ad osservare che la norma impugnata rinvia anche all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, senza chiarire «quale delle due procedure sia quella cui materialmente ricorrere».

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

L'Avvocatura generale osserva che la norma impugnata si giustifica con il fine di «sbloccare l'effettiva realizzazione dei progetti per la coltivazione di giacimenti di idrocarburi estendendo il regime di autorizzazione unica a quelle opere e infrastrutture necessarie ed indispensabili per assicurare il loro sfruttamento».

Questa deduzione iniziale è poi sviluppata con esclusivo riferimento all'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, anch'esso impugnato in separato giudizio. In ordine all'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, la difesa dello Stato si limita a rilevare che il rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 concerne i casi di inerzia della Regione, mentre il rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 regola i casi di espresso dissenso regionale. Il meccanismo descritto dall'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 sarebbe già stato ritenuto rispettoso delle competenze regionali dalla sentenza di questa Corte n. 278 del 2010.

3.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il successivo 4 marzo e depositato in pari data (reg. ric. n. 32 del 2015), anche la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione «di cui agli articoli 5 e 120 Cost.».

La ricorrente evidenzia che il rinvio alla procedura prevista dall'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 implica che l'intesa tra Stato e Regione sull'autorizzazione

prevista dall'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012 sia "debole" e possa venire superata in forza della sola volontà statale. Ciò comporterebbe la lesione delle prerogative regionali, come questa Corte avrebbe già deciso a proposito dell'art. 49, comma 3, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, con la sentenza n. 179 del 2012.

4.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

L'Avvocatura ribadisce che la norma impugnata risponde all'esigenza di superare lo stallo nella realizzazione di opere strategiche nel settore dell'energia determinato dall'inerzia delle amministrazioni regionali. La sentenza di questa Corte n. 239 del 2013 avrebbe già escluso l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004.

5.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il successivo 5 marzo e depositato il 6 marzo 2015 (reg. ric. n. 39 del 2015), anche la Regione Marche ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La ricorrente rileva che il rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 riguarda tutti i casi in cui il dissenso della Regione non è motivato con riguardo ai profili di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità, presi in considerazione dall'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990.

La sentenza n. 239 del 2013 di questa Corte avrebbe già chiarito che il meccanismo indicato dall'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 è costituzionalmente legittimo solo nel caso in cui la Regione resta inerte nella trattativa finalizzata all'intesa e non quando sorge un dissenso sul suo contenuto. In questo caso il superamento dell'opposizione regionale mediante atto unilaterale dello Stato violerebbe, nella materia dell'energia, gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

La norma impugnata sarebbe perciò illegittima, nella parte in cui prevede l'applicazione della procedura di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 «anche ad ipotesi in cui lo stallo decisionale dipenda da divergenze sostanziali tra le parti e non esclusivamente [d]a "condotte meramente passive delle amministrazioni regionali"».

Qualora invece dovesse trovare applicazione l'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990 la norma sarebbe illegittima per la previsione del superamento unilaterale del dissenso espresso dalla Regione per esigenze di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità.

6.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

L'Avvocatura ribadisce quanto già osservato a proposito dei precedenti ricorsi, e pone in luce che l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 è relativo ai casi di inerzia della Regione. Per tale evenienza la sentenza di questa Corte n. 239 del 2013 ne avrebbe già affermato la compatibilità con le competenze regionali.

In caso di dissenso espresso, invece, l'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, garantendo «un congruo lasso di tempo per la definizione dell'intesa (centottanta

giorni complessivi) e, soltanto in ultima istanza,» l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe pienamente conforme a Costituzione.

7.- Con ricorso spedito per la notificazione il 27 febbraio 2015, ricevuto il successivo 4 marzo e depositato il 6 marzo 2015 (reg. ric. n. 40 del 2015), anche la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

Il ricorso contiene censure analoghe a quelle proposte dalla Regione Marche.

8.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

L'Avvocatura svolge considerazioni analoghe a quelle proposte in relazione al ricorso della Regione Marche.

9.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Campania ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

10.- Anche la Regione Abruzzo ha depositato una memoria, con cui ha dato atto che l'art. 1, comma 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016) ha modificato il comma 3-bis dell'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, introdotto dall'impugnato art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014. In particolare, è stato abrogato il rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, ovvero la sola parte della disposizione impugnata oggetto di censura da parte della ricorrente.

La Regione conclude per la cessazione della materia del contendere con riguardo all'art. 1, comma 552, lettera a) (recte: lettera b), ed insiste per l'accoglimento della questione relativa all'art. 1, comma 552, lettera b) (recte: lettera a).

11.- Con analoghe memorie, anche le Regioni Marche e Puglia hanno dato atto dello ius superveniens, ipotizzando che esso comporti la cessazione della materia del contendere, senza però escludere che la norma impugnata possa avere avuto applicazione medio tempore, ciò che esigerebbe una «attenta verifica».

Riguardo al rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, le ricorrenti reputano che, nell'ambito della chiamata in sussidiarietà, tale disposizione non garantisca un adeguato coinvolgimento regionale. Se ne trarrebbe conferma dal fatto che l'art. 14-quater, comma 3, esclude dal suo campo applicativo le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, nonchè la localizzazione di opere di interesse statale, ovvero ipotesi aventi un «alto grado di incidenza sul territorio regionale».

Considerato in diritto

1.- La Regione Abruzzo (reg. ric. n. 35 del 2015) ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Le Regioni Campania (reg. ric. n. 32 del 2015), Marche (reg. ric. n. 39 del 2015) e Puglia (reg. ric. n. 40 del 2015) hanno a propria volta promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e, quanto alla sola Regione Campania, anche al principio di leale collaborazione «di cui agli articoli 5 e 120 Cost.».

2.- I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni ed è quindi opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

3.- La lettera a) dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014 integra l'art. 57, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, ampliando i casi in cui compete allo Stato, d'intesa con la Regione interessata, rilasciare le autorizzazioni, incluse quelle previste dall'art. 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), per talune opere.

Nel testo originario, l'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012 limitava la competenza statale alle infrastrutture e agli insediamenti strategici nel settore petrolifero indicati dal precedente comma 1.

La norma impugnata estende questo regime alle «opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione».

La sola Regione Abruzzo deduce l'illegittimità costituzionale di tale norma perché avrebbe disposto una chiamata in sussidiarietà a favore dello Stato, in difetto dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito della materia dell'energia, affidata alla potestà legislativa concorrente. Sarebbero perciò violati gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

4.- La questione non è fondata.

È corretta la premessa da cui parte la ricorrente, ovvero che, nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di energia (sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004), la norma impugnata attrae in sussidiarietà la funzione amministrativa, al contempo regolandola.

Al fine di scrutinare la legittimità costituzionale di questa previsione, è perciò necessario stabilire se «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza» (sentenza n. 303 del 2003), posto che l'ulteriore condizione, relativa all'intesa con la Regione interessata, è pacificamente osservata.

La ricorrente si limita a dedurre che difetta di proporzionalità la scelta di uniformare, nel senso indicato, il regime degli stabilimenti, dei depositi e degli impianti a quello di «qualunque opera» che «ricada "al di fuori del perimetro delle concessioni"», e la censura è priva di fondamento. Deve infatti riconoscersi che la norma impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, istituisce un rapporto di strumentalità tra le opere che individua e quelle già qualificate come strategiche, rispetto alle quali le prime si pongono in funzione servente, nè si può dire che la scelta del legislatore statale sia stata arbitraria, o che la sola circostanza che le opere in questione possono ricadere al di fuori delle aree oggetto di concessione sia determinante per escludere la priorità dell'interesse statale all'accentramento della funzione amministrativa.

Se quest'ultimo si giustifica per determinate attività che costituiscono il fulcro dell'indirizzo politico in tema di energia, non può considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare un analogo accentramento per quanto rispetto a tali attività costituisce un indispensabile presupposto.

Lo scopo unitario, enunciato dall'art. 57, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012, di migliorare l'efficienza e la competitività nel settore petrolifero potrebbe infatti venire compromesso se il frazionamento delle competenze, in base a un interesse

localizzato, ostacolasse l'efficacia dei procedimenti amministrativi relativi ad opere "necessarie" e "strumentali" rispetto ad altre di natura strategica nazionale.

5.- Tutte le ricorrenti impugnano anche la lettera b) dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014. Questa disposizione, inserendo un comma 3-bis nel corpo dell'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, regola l'ipotesi in cui l'intesa tra Stato e Regione, prevista dal comma 2, non sia raggiunta, e a tal fine rinvia alle modalità di superamento dello stallo indicate dall'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, e dall'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

È palese il coordinamento tra le disposizioni oggetto del rinvio.

L'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 disciplina gli effetti di «condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione» (sentenza n. 239 del 2013), mentre l'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso.

Le Regioni Abruzzo e Campania censurano la norma impugnata limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, mentre le Regioni Marche e Puglia contestano anche la legittimità costituzionale del rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

In entrambi i casi, secondo le ricorrenti, le modalità di superamento della mancata intesa la degraderebbero da "forte" a "debole", ledendo l'autonomia regionale garantita dagli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e, per le Regioni Abruzzo e Campania, il principio di leale collaborazione.

6.- L'art. 1, comma 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016) ha abrogato il rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, disposto dalla norma impugnata, con un risultato evidentemente soddisfacente delle pretese regionali. Le Regioni Marche e Puglia, al contrario della Regione Abruzzo, chiedono però a questa Corte di verificare se, medio tempore, la norma ha avuto applicazione, cosa che, se fosse avvenuta, impedirebbe di ritenere cessata la materia del contendere (ex plurimis, sentenza n. 8 del 2015).

La richiesta è priva di fondamento.

È infatti da considerare che la natura e il contenuto della norma impugnata non costituiscono in alcun modo indice certo o probabile di una sua applicazione durante il solo anno in cui la stessa è rimasta in vigore, anche perché tale norma disciplina un caso residuale, quello nel quale lo Stato e la Regione interessata non hanno raggiunto un'intesa. È da aggiungere che questa evenienza non esula dalla sfera cognitiva della Regione ma anzi vi ricade interamente.

Perciò le Regioni Marche e Puglia, al fine di ottenere una pronuncia sul merito della questione (che sembrano preferire), ben avrebbero potuto indicare a questa Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione. Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata (limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004), e in difetto di elementi probatori in senso contrario, non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere.

7.- Le Regioni Marche e Puglia impugnano la lettera b) dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014 anche nella parte in cui essa rinvia all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

La questione non è fondata.

L'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, nel testo allora vigente, è stato oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 179 del 2012), perché permetteva allo Stato di superare il mancato raggiungimento di un'intesa con la Regione, nell'ambito della conferenza di servizi, alla sola condizione che fossero trascorsi trenta giorni e che alla delibera del Consiglio dei ministri partecipasse il Presidente della Regione interessata.

In seguito la disposizione è stata riformulata, da ultimo con l'art. 25 del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, e prevede che il motivato dissenso regionale comporti l'indizione di una riunione che può articolarsi lungo tre fasi. Nella prima, che si avvia entro 30 giorni dalla rimessione della questione al Consiglio dei ministri, le parti formulano specifiche indicazioni per raggiungere l'intesa e vengono motivate le ragioni del contrasto. Entro i successivi 30 giorni è indetta una seconda riunione «per concordare interventi di mediazione», ed è infine previsto un termine conclusivo di 30 giorni per svolgere ulteriori trattative «finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso». Solo in seguito, ove l'intesa non sia raggiunta, il Consiglio dei ministri delibera con la partecipazione del Presidente della Regione interessata.

Il meccanismo così descritto individua «“idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze”», come questa Corte ha in più occasioni richiesto (sentenze n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005); esso, infatti, impegna le parti secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, esigendo un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa. L'obbligo di formulare specifiche proposte di mediazione corrisponde all'obbligo dell'altra parte di prenderle in considerazione e di indicare le ragioni che ostano a un loro accoglimento. Nella progressione delle trattative la leale collaborazione, precludendo un ostinato rifiuto di soluzioni di compromesso, è diretta a definire il contenuto della decisione in termini maggiormente condivisi. Risultato cui in qualche misura dovrebbe pervenirsi anche nell'ipotesi ultima che l'intesa non sia raggiunta e lo Stato debba perciò assumere la determinazione finale, che può però basarsi sugli eventuali punti di contatto emersi nel corso delle trattative e sui quali un parziale consenso può reputarsi conseguito.

Il «prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti» (sentenza n. 1 del 2016) può infatti rendersi necessario per vincere un blocco procedimentale, ma, nella fattispecie descritta dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, tale evenienza non comporta una drastica “decisione unilaterale” di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005), posto che la leale collaborazione, spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo, contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale.

Non mancano poi alla Regione strumenti di reazione, anche innanzi a questa Corte, ove essa si reputi lesa nelle sue attribuzioni, in ragione, eventualmente, della mancata collaborazione prestata dallo Stato, secondo ipotesi «di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio» (sentenza n. 408 del 1998).

Le forme di gestione delle trattative finalizzate all'intesa, disciplinate dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 con riguardo alla conferenza di servizi, si rivelano perciò soddisfacenti anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa “forte” tra Stato e Regioni.

Ne consegue che la norma impugnata, richiamando modalità di superamento del dissenso non difformi dai parametri costituzionali indicati, si sottrae a propria volta a censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), limitatamente al rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), promossa dalle Regioni Abruzzo, Campania, Marche e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione e, quanto alle Regioni Abruzzo e Campania, anche al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera a), della legge n. 190 del 2014, promossa dalla Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera b), della legge n. 190 del 2014, limitatamente al rinvio all'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), promossa dalle Regioni Marche e Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Termini certi e unici per assentire gli impianti di energia elettrica e di smantellamento degli inceneritori

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- n. 154 del 31 maggio 2016 (dep. 24 giugno 2016) -

G.U. 29 giugno 2016 n. 26

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Alessandro CRISCUOLO; Giorgio LATTANZI; Aldo CAROSI; Marta CARTABIA; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO; Giuliano AMATO (Redattore); Silvana SCLARRA; Daria de PRETIS; Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Regione e enti locali nella procedura di codecisione con lo Stato in materia di opere energetiche e Piano regionale di gestione dei rifiuti - Artt. 27, 28, 29, 30 e 47, c. 4°, legge della Regione Basilicata 27/01/2015, n. 4.

FATTISPECIE

La legge regionale lucana 27/01/2015, n. 4, prevede, all'art. 29, una procedura di consultazione delle comunità locali prima di raggiungere o negare un'intesa con lo Stato in materia di opere energetiche. In particolare, prevede che la Regione rilasci ovvero neghi l'intesa entro 90 giorni dalla richiesta e che, entro 60 giorni dalla stessa richiesta, acquisisca il parere delle comunità locali interessate. E' dettata una disciplina anche per eliminare in misura progressiva gli inceneritori presenti sul territorio lucano (art. 47, comma 4 della LR n. 4/2015).

IL DECISUM

E' illegittima la legge basilicata nella parte in cui detta termini differenti dalla normativa nazionale, così originando una disomogeneizzazione sul territorio nazionale della procedura in esame dal momento che deve essere un termine unico entro il quale concludersi il procedimento per autorizzare la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia.

Un Piano regionale sui rifiuti che contempli tra i suoi obiettivi quello di ridurre drasticamente la presenza di inceneritori sul territorio regionale, fissandone tempi e modalità, si pone in contrasto sia con l' art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che conferisce allo Stato una competenza legislativa esclusiva in materia di gestione dei rifiuti, e con la normativa nazionale, che qualifica altresì gli inceneritori come impianti di interesse strategico nazionale.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29, 30 e 47, comma 4, della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-3 aprile 2015, depositato in cancelleria il 10 aprile 2015 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 1° aprile 2015, ricevuto il 3 aprile 2015 e depositato il successivo 10 aprile (reg. ric. n. 49 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015).

L'art. 27 prevede che «1. Nell'ambito delle materie di legislazione di interesse dei territori e della popolazione appartenente alle comunità locali, il presente Capo disciplina il procedimento di codecisione per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa, da parte della Regione Basilicata, previsto dal vigente ordinamento giuridico.

2. In armonia con le previsioni dell'art. 5 della Costituzione, dell'art. 54 dello Statuto regionale ed in coerenza con il disposto dell'art. 4, comma 6, della legge 30 dicembre 1989, n. 439 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985", la Regione Basilicata, ai fini del rilascio, ovvero del diniego dell'intesa, di cui alla presente legge, promuove e tiene conto del confronto con le comunità locali, secondo quanto previsto dal successivo art. 29».

L'art. 28 stabilisce che «1. L'atto di intesa, ovvero il diniego dell'intesa, è un

provvedimento esplicito e motivato della Giunta regionale, avente natura di atto di alta amministrazione».

L'art. 29 dispone che «1. Il procedimento per il rilascio ovvero per il diniego dell'intesa si conclude nel termine di novanta giorni decorrenti della richiesta dell'intesa alla Regione Basilicata.

2. Il Presidente della Giunta regionale, ricevuta la richiesta di intesa, promuove il coinvolgimento delle comunità locali e convoca la Conferenza permanente delle autonomie di cui all'art. 2 della legge regionale 28 marzo 1996, n. 17, integrata dai Sindaci dei Comuni interessati, al fine di acquisire, entro il termine di sessanta giorni, il motivato parere ai fini del rilascio ovvero del diniego dell'intesa».

L'art. 30, a sua volta, prevede che «1. In ragione delle particolari specificità afferenti le materie, la presente legge non si applica ai procedimenti relativi alle intese in materia di protezione civile e sanità, per le quali restano ferme le vigenti disposizioni legislative».

2.- Premette il ricorrente che gli articoli da 27 a 30 fanno parte del Capo IV della legge regionale n. 4 del 2015, che disciplina le modalità di consultazione dei territori nei procedimenti in cui l'amministrazione regionale è chiamata ad esprimere la propria intesa o il diniego della stessa.

A suo avviso, l'ambito di applicazione dell'art. 27 avrebbe una portata generale e ricomprenderebbe anche le opere energetiche soggette ad intesa regionale, tra cui i gasdotti di competenza di un'apposita Direzione generale del Ministero dello sviluppo economico.

Tale disposizione, pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto disciplina le forme e le modalità di codecisione all'interno del territorio regionale per raggiungere o negare l'intesa con lo Stato nelle materie di legislazione concorrente.

L'Avvocatura generale dello Stato richiama, in proposito, la sentenza n. 331 del 2010, nella quale la Corte costituzionale avrebbe chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte le disposizioni normative concernenti la disciplina dell'intesa.

Richiama, altresì, la legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), ed in particolare l'art. 1, commi 1, 7, lettera h), e 8, lettera b), numero 2), osservando come la Corte costituzionale abbia qualificato tali norme come principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Viene invocato anche l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che riserva allo Stato le funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti appartenenti alla rete energetica nazionale.

Ad avviso del ricorrente, le suindicate disposizioni, alla luce della sentenza n. 303 del 2003, avrebbero l'effetto di attrarre allo Stato la competenza legislativa per la disciplina delle funzioni "chiamate in sussidiarietà"; le norme impugnate, pertanto, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché regolerebbero illegittimamente principi fondamentali riservati alla competenza dello Stato.

2.1.- Sarebbe, altresì, violato l'art. 118, primo comma, Cost., in ragione della stretta connessione tra l'esercizio del potere legislativo e l'allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Secondo il ricorrente, la legge n. 239 del 2004 e le altre discipline specifiche in

materia di energia (il decreto legislativo 27 dicembre 2004, n. 330, recante «Integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, in materia di espropriazione per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche», nonché il 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 64), avrebbero ridefinito in modo unitario, a livello nazionale, i procedimenti di autorizzazione delle maggiori infrastrutture lineari energetiche, riconoscendo agli organi statali un ruolo fondamentale nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

La richiamata normativa, pertanto, pur non contenendo principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, costituirebbe norma di dettaglio auto-applicativa, non suscettibile di essere sostituita da singole Regioni.

Se così non fosse – deduce il ricorrente – si potrebbe giungere a una procedura «per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa [...]» diversa per ogni Regione.

2.2.– Osserva inoltre l'Avvocatura generale dello Stato che l'art. 37 del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui ha modificato l'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), in riferimento alle infrastrutture lineari energetiche, stabilisce il termine di trenta giorni per il procedimento di rilascio dell'intesa, decorso il quale il parere si intende acquisito.

L'impugnato art. 29 della legge regionale lucana, invece, prevede un notevole allungamento dei termini, che vengono portati a novanta giorni, vanificando così totalmente l'intento acceleratorio delle procedure voluto dal legislatore statale.

2.3.– Inoltre, con specifico riferimento ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche, le norme impugnate violerebbero anche l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto ridonderebbero in ambiti materiali espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato concernente la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Ritiene in proposito il ricorrente che il procedimento unico di autorizzazione, attuandosi mediante la convocazione della conferenza dei servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), imporrebbe il superamento del diniego dell'intesa attraverso la procedura aggravata di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

La norma regionale impugnata, invece, introdurrebbe un'alterazione nel procedimento di composizione d'interessi confliggenti, disciplinato dal richiamato art. 14-quater, il quale, ai sensi dell'art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990, deve ritenersi norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., suscettibile di essere modificata solo ad opera del legislatore statale.

2.4.– Secondo la difesa statale, inoltre, una simile alterazione del quadro normativo, imponendo ulteriori oneri procedurali e tempi ingiustificatamente prolungati, violerebbe il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, inoltre, l'art. 47, comma

4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo

comma, lettera s), Cost.

Tale disposizione prevede che «4. In applicazione dei principi di precauzione, sostenibilità, efficienza ed economicità, fissati dall'art. 178 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti. Il Piano regionale di gestione dei rifiuti attua i principi indicati alle lettere "c" e "d" dell'art. 179 del D.Lgs. n. 152/2006 e prevede meccanismi stabili di premialità a beneficio delle comunità locali, dando priorità a quelle che erogano servizi di gestione dei rifiuti in forma associata.

In questo ambito sono finanziati i progetti di investimento, i nuovi impianti, la riconversione di impianti esistenti, le innovazioni tecnologiche, le innovazioni di processi e le azioni immateriali, finalizzate:

- a) al riuso, al riciclaggio, al recupero di materia, al compostaggio aerobico e alla digestione anaerobica, compresi i centri per il riuso e i centri di raccolta, gli impianti che recuperano, ai fini del riciclaggio, parte del rifiuto residuale nonché gli scarti delle frazioni differenziate;
- b) alla riconversione dagli attuali sistemi verso la raccolta differenziata, con preferenza per il sistema di raccolta domiciliare;
- c) alla minimizzazione della quantità di rifiuti inviati a smaltimento o a recupero diverso dal riciclaggio;
- d) ad introdurre innovazioni dei processi industriali che comportino la riduzione dei rifiuti e/o la crescita dei materiali riciclabili;
- e) a sostenere progetti industriali che utilizzano come materia prima principale i materiali derivanti dal ciclo dei rifiuti urbani e industriali».

3.1.– Secondo il ricorrente, la norma impugnata, perseguendo tra i suoi «obiettivi prioritari» la progressiva eliminazione degli inceneritori dal territorio regionale, sarebbe in contrasto con l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che prevede un sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani a livello nazionale, in grado di garantire il principio di autosufficienza nello smaltimento degli stessi.

4.– Con atto depositato il 14 maggio 2015, si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato. Con una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ha articolato le sue difese.

4.1.– Secondo la resistente, l'art. 29, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2015, nel prevedere il termine di novanta giorni per il procedimento di codecisione in materie di interesse delle comunità locali, non contrasterebbe con l'art. 52-quinquies, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, come modificato dall'art. 37, comma 2, lettera c-bis), del d.l. n. 133 del 2014, in quanto tale termine atterrebbe esclusivamente al rilascio o al diniego dell'intesa, rispetto alla quale la normativa statale non prevede alcun termine.

Ad avviso della Regione, infatti, il termine di novanta giorni concernerebbe una fase non espressamente contingentata nei tempi dalla normativa statale, la quale non indica il termine entro il quale la Regione debba pronunciarsi sull'intesa, ma individua un solo termine vincolante, per tutti i soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo, di sei o nove mesi dalla presentazione della richiesta di autorizzazione delle infrastrutture in questione.

Ciò si evincerebbe dal comma 2 dell'art. 52-quinquies, ai sensi del quale il

procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle infrastrutture lineari energetiche deve concludersi «in ogni caso, entro il termine di nove mesi dalla data di presentazione della richiesta, o di sei mesi dalla stessa data ove non sia prescritta la procedura di valutazione di impatto ambientale».

Secondo la Regione, dunque, il termine ultimo entro il quale deve necessariamente raggiungersi anche l'intesa con le Regioni, è di sei o nove mesi dalla data di presentazione della richiesta. Tale termine non sarebbe posto in discussione dalla scansione temporale prevista dalla normativa regionale censurata.

Pertanto, la Regione, lungi dal violare la disciplina statale di riferimento, si sarebbe virtuosamente autovincolata, imponendosi, pur non essendole richiesto, di concludere il procedimento relativo all'accordo con le amministrazioni centrali entro e non oltre novanta giorni dalla richiesta da parte dello Stato.

4.1.1.- Neppure potrebbe sostenersi che il contrasto evidenziato dalla difesa erariale si concentri sul comma 2 dell'art. 29, che prevede che l'acquisizione del parere degli enti locali interessati debba avvenire entro sessanta giorni.

Ad avviso della Regione, infatti, sarebbe evidente che il diverso termine di trenta giorni previsto dalla disciplina statale per il rilascio del parere, avrebbe carattere "ordinatorio", fornendo cioè un'indicazione di massima alle Regioni, le quali hanno quale unico vincolo il rispetto della durata complessiva della procedura imposta dalla legge.

D'altra parte, sarebbe fuor di dubbio che la disciplina del coinvolgimento dei propri enti locali nelle procedure di codecisione con lo Stato debba essere rimessa alle Regioni, le quali la potranno modulare, nel rispetto dei termini procedurali generali eventualmente imposti dalle previsioni statali, in base all'effettiva incidenza in ambito locale degli interventi statali rispetto ai quali è richiesto il rilascio dell'intesa.

Peraltro, osserva la Regione, il termine di sessanta giorni previsto dalla normativa regionale appare anche più ragionevole di quello di cui alla disciplina statale, dal momento che un termine di trenta giorni sarebbe talmente esiguo da non consentire un'adeguata consultazione pubblica, soprattutto rispetto a temi e politiche che, per la loro diretta rilevanza territoriale, richiederebbero il raggiungimento di un ampio e consolidato consenso.

La difesa regionale richiama, in proposito, quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2012, a proposito del termine di trenta giorni per lo svolgimento di trattative nell'ambito della disciplina per il superamento del dissenso, di cui all'art. 14-quater, della legge n. 241 del 1990.

Ad avviso della resistente, inoltre, l'attitudine della normativa statale a comprimere gli spazi di coinvolgimento delle comunità più vicine alla cittadinanza, striderebbe con la generale tendenza, riscontrata nell'Unione europea, alla più ampia espansione di procedure aperte, rispetto alle quali i termini procedurali sono generalmente ben più razionali.

A titolo di esempio, vengono richiamati i procedimenti di consultazione di cittadini o autorità locali avviati dalla Commissione europea ai fini dell'elaborazione di politiche e legislazioni comuni, i quali di norma si protraggono per diversi mesi e non scendono mai sotto i sessanta giorni.

4.2.- Secondo la Regione, tali argomentazioni sarebbero idonee a superare anche la censura statale relativa all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

In primo luogo, la difesa regionale richiama la sentenza n. 179 del 2012, secondo

la quale l'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990 «lungi dal determinare uno

standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost. [...], assolve al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l'esigenza, diffusa nell'intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere».

Neppure assumerebbe rilievo l'auto-qualificazione che delle norme abbia dato il legislatore, occorrendo invece far riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime.

Inoltre, la previsione di un termine stringente per le procedure di rilascio o diniego dell'intesa, nel quadro della disciplina del processo interno di coinvolgimento degli enti locali nelle stesse, non altererebbe il procedimento di cui al menzionato art. 14-quater.

La Regione, infatti, si limiterebbe a prevedere un termine interno, entro il quale le comunità locali devono esprimere la propria posizione rispetto ad alcune tipologie di procedimenti amministrativi, e ciò nel pieno rispetto del termine finale fissato dalla normativa statale.

Di conseguenza, non vi sarebbe alcuna ingerenza nella procedura di composizione degli interessi confliggenti di cui alla legge n. 241 del 1990, la quale si riferisce al caso in cui «venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità» (art. 14-quater, comma 3).

Tale disposizione, dunque, atterrebbe ad una fase successiva a quella presa in considerazione dalla norma regionale, nella quale il parere è già stato chiesto e reso, e si è manifestato un conflitto tra gli interessi rilevanti; e nulla stabilirebbe in merito al termine entro il quale l'eventuale motivato dissenso debba essere reso.

D'altra parte, secondo la resistente, la ratio del titolo di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dovrebbe rinvenirsi, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, nella garanzia dell'uniformità di trattamento, pur in un sistema caratterizzato da sfere di autonomia regionale e locale.

Pertanto, la previsione di un termine procedimentale nell'ambito di una scansione temporale già prevista dalla normativa statale, e rispetto alla quale la Regione non ha previsto nulla di diverso, non pregiudicherebbe il trattamento uniforme dei diritti civili e sociali dei consociati.

Secondo la Regione Basilicata, infine, la difesa statale, nell'incentrare la propria impugnativa esclusivamente sul contrasto dei summenzionati articoli con la normativa statale in materia di energia, non considererebbe che la legge regionale n. 4 del 2015 non esaurisce il proprio ambito di applicazione con riguardo ai procedimenti relativi alle opere energetiche soggette ad intesa.

Le disposizioni impugnate, infatti, hanno una valenza generale, concernendo tutti i casi, di interesse delle comunità locali, in cui la Regione debba esprimere o negare l'intesa, e dunque anche in materie di propria esclusiva competenza.

4.3.- Quanto alla censura relativa all'art. 47, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la Regione sottolinea come l'intervento legislativo, inserendosi all'interno di una strategia di

lungo periodo, volta a minimizzare la quantità di rifiuti prodotti nel territorio

regionale entro l'anno 2020, abbia natura principalmente politica e risponda a finalità di natura meramente programmatica.

La progressiva eliminazione degli inceneritori dal territorio lucano, infatti, costituisce un obiettivo politico strategico del governo regionale, la cui realizzazione non è affidata alla legge regionale impugnata.

Al contrario, tale determinazione verrebbe realizzata in un arco di tempo sufficientemente lungo da garantire, eventualmente, un'adeguata concertazione con l'amministrazione centrale competente in materia, in modo da raggiungere una soddisfacente composizione degli interessi centrali e locali coinvolti.

La Regione, inoltre, deduce di essersi legittimamente mossa nel solco di competenze ad essa affidate dalle norme costituzionali e statali di riferimento.

Infatti, se è vero che la «tutela dell'ambiente» è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni spetta la competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e «governo del territorio».

In tale ottica, la Regione ha ritenuto che le emissioni di combustione dei rifiuti e loro derivati, pur non potendosi trasformare direttamente in energia elettrica e dunque produrre un'utilità limitata per la collettività, consistano in sostanze dannose per la salute pubblica e inquinanti persistenti, quali diossine, metalli pesanti, polveri sottili ed ultrasottili.

Pertanto, la progressiva dismissione degli inceneritori risponderebbe ad esigenze di tutela della salute pubblica, rispetto alla quale la Regione ben potrebbe dettare criteri maggiormente restrittivi di quelli previsti a livello statale.

D'altra parte, tale misura si porrebbe in diretta esecuzione di quanto richiesto alle Regioni, in generale, dal d.lgs. n. 152 del 2006, il quale incentiva iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e il calo della produzione e della nocività dei rifiuti; in particolare, dall'art. 196, comma 1, lettera o).

Secondo la Regione, dunque, risponderebbe a basilari canoni di logica interpretativa ritenere che, se lo Stato attribuisce alle Regioni la competenza ad individuare i luoghi idonei allo smaltimento dei rifiuti, specularmente la Regione potrà decidere di dismettere gli impianti qualora dovesse ritenere, in virtù del mutamento delle circostanze oggetto di precedenti valutazioni, che le aeree presso le quali sorgono non risultino più idonee ad ospitarli, in un'ottica di salute pubblica e tutela dell'interesse generale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita in primo luogo della legittimità costituzionale degli artt. 27, 28, 29 e 30 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni impuginate disciplinano le modalità di consultazione delle comunità locali nei procedimenti in cui la Regione è chiamata ad esprimere o a negare la propria intesa. In particolare, esse indicano le finalità dell'intervento normativo (art. 27); definiscono l'atto di intesa o di diniego della stessa (art. 28); regolano il procedimento per il rilascio dell'intesa o per il suo diniego, stabilendo che la Regione debba concluderlo nel termine di novanta giorni dalla richiesta dell'intesa e che, entro sessanta giorni, debba ottenere il parere degli enti locali (art. 29); escludono, infine, alcuni procedimenti dall'ambito di applicazione della legge (art. 30).

2.- Secondo la difesa statale, tali norme avrebbero una portata generale e si

applicherebbero anche alle opere energetiche soggette ad intesa regionale. Esse, pertanto, violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto sarebbero in contrasto con principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ed avocherebbero alla Regione funzioni amministrative riservate allo Stato.

Sarebbe inoltre violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., per la previsione di un meccanismo alternativo di composizione degli interessi confliggenti nelle ipotesi di diniego dell'intesa, in contrasto con l'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che sarebbe norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni.

Viene infine denunciata la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in conseguenza dell'introduzione di ulteriori oneri procedurali.

3.- La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Nell'escludere dall'ambito di applicazione della legge regionale n. 4 del 2015 solo i procedimenti relativi alle intese in materia di sanità e protezione civile, l'art. 30 conferma implicitamente che le disposizioni impugnate si applicano alle intese in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In tal modo, però, l'impugnato art. 29 interferisce, in questo specifico ambito, con le norme interposte invocate nel presente giudizio, ed in particolare con l'art. 52-quinquies del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che questa Corte ha già qualificato come principio fondamentale della materia (sentenza n. 182 del 2013).

Infatti, il termine di sessanta giorni previsto dalla norma regionale, ai fini dell'acquisizione del parere degli enti locali per il rilascio o il diniego dell'intesa, è in contrasto con il diverso termine di trenta giorni richiesto dall'art. 52-quinquies, comma 5; né, d'altra parte, ha rilievo che non sia lamentata la violazione di un termine statale per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione. Quel che è certo, infatti, è che il termine di nove o sei mesi di cui all'art. 52-quinquies, comma 2, riguarda non la procedura dell'intesa, ma la conclusione del procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia.

Come ribadito di recente da questa Corte «La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando “la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia (sentenza n. 331 del 2010)» (sentenza n. 131 del 2016).

L'art. 29, invece, nel fissare il termine di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, diverso da quello di cui al richiamato art. 52-quinquies, comma 5, e nel fissare, altresì, il termine per il rilascio o il diniego dell'intesa che è di esclusiva competenza dello Stato, determina unilateralmente le forme e i modi della collaborazione, violando i principi fondamentali della materia.

Esso, pertanto, va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

4.- Quanto al residuo contenuto normativo dell'art. 29 ed agli artt. 27, 28 e 30, che

la Regione, ai soli fini della formazione della sua stessa volontà in vista dell'intesa

che deve dare allo Stato, promuova il coinvolgimento delle comunità locali, rientra nella competenza della stessa Regione e non interferisce con la disciplina statale. È pertanto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost..

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione impugnata stabilisce, fra l'altro, che «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, essa sarebbe in contrasto con l'art. 35 del decreto-legge 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, che prevede un sistema integrato dei rifiuti urbani a livello nazionale.

6.- Anche tale questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009).

In questa materia la Regione «non può introdurre “limitazioni alla localizzazione”, ben può somministrare “criteri di localizzazione” [...] purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (sentenza n. 278 del 2010) [...]; pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sentenza n. 192 del 2011)» (sentenza n. 285 del 2013).

È bensì vero che la disposizione impugnata nel presente giudizio non pone un divieto immediato di localizzazione di tali impianti. Essa, tuttavia, oltre ad enunciare il proposito di eliminare gli inceneritori dal territorio della Regione, specifica che il Piano regionale dovrà definirne modalità e tempi di dismissione. Così facendo, l'art. 47, comma 4, si pone in contrasto con la legislazione statale in materia.

L'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, infatti, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale» (comma 1). Con riguardo alla medesima attribuzione di «carattere di interesse strategico», ancorché riferita alle infrastrutture energetiche di cui all'art. 37, comma 1, del medesimo decreto-legge (i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale), questa Corte ha affermato che essa è «da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale» (sentenza n. 110 del 2016).

Ne consegue che l'art. 47, comma 4, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale

adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla

riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), nella parte in cui stabilisce il termine di novanta giorni per il rilascio o il diniego dell'intesa da parte della Regione e quello di sessanta giorni per l'acquisizione del parere degli enti locali, limitatamente alle intese in materia di energia;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015 limitatamente alle parole «il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti. A tal fine il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà definire modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti.»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 27, 28 e 30, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

***Impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili.
Ok alla legge regionale toscana***



***SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
- n. 156 del 31 maggio 2016 (dep. 1° luglio 2016)-
G.U. 6 luglio 2016 n. 27***

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Alessandro CRISCUOLO; Giorgio LATTANZI; Aldo CAROSI; Marta CARTABIA; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO (Redattore); Giuliano AMATO; Silvana SCIARRA; Daria de PRETIS; Nicolò ZANON; Franco MODUGNO; Giulio PROSPERETTI; Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Procedimento per il rilascio del permesso di ricerca geotermica e dell'autorizzazione a realizzare pozzi esplorativi – Art. 1, c. 1° e 2°, della legge della Regione Toscana 16/02/2015, n. 17.

FATTISPECIE

Per la legge toscana (art. 1, c. 1° e 2° LR 17/2015), chi voglia ottenere il permesso di ricerca e l'autorizzazione a realizzare un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, deve attendere che la Giunta regionale deliberi il numero massimo di impianti da realizzare ed i relativi criteri di distribuzione territoriale, ovvero, in mancanza di tale delibera, che sia decorso un termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale citata.

La Regione vorrebbe così garantire la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati dai permessi di ricerca relativi alle risorse geotermiche.

IL DECISUM

E' legittima la legge toscana, non costituendo un' invasione della competenza legislativa statale ex art. 117 Cost., ma limitandosi a regolamentare le fasi procedurali della concessione del **permesso di ricerca** e i criteri per assentire l' **impianto** di produzione di energia elettrica, nel rispetto del **D.lgs. n. 22/2010**.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 aprile 2015, depositato in cancelleria il 30 aprile 2015 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 23 aprile 2014, depositato in cancelleria il successivo 30 aprile ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2015, ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), nella parte in cui prevede la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione dei pozzi esplorativi e degli atti ad essi preordinati relativi all'alta e alla media entalpia, fino all'intervenuta determinazione del numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei relativi criteri di distribuzione territoriale, e comunque non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale medesima.

1.1.- Secondo il ricorrente le norme impuginate sarebbero, in primo luogo, illegittime per violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

La sospensione disposta dalle norme censurate, nel ritardare, ancorché nel limite massimo di sei mesi, le procedure di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti geotermici, si porrebbe in contrasto con la disciplina fondamentale statale nella materia concorrente invocata, e in particolare con l'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva

2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che, nella formulazione vigente, fissa in 90 giorni il termine massimo per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per «La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi» (art. 12, comma 3).

Rammenta il Presidente del Consiglio dei ministri che la Corte costituzionale ha già censurato disposizioni regionali recanti la sospensione, fino all'adozione di atti pianificatori, anche entro un termine massimo definito, delle procedure di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione energetica alimentati da fonti rinnovabili, affermando che la disposizione dell'art. 12, comma 4, costituisce principio fondamentale della materia e «risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (cfr. sentenze n. 383 e n. 336 del 2005)» (sentenza n. 364 del 2006).

Né potrebbe replicarsi, aggiunge il ricorrente, che i titoli abilitativi alla ricerca sono differenti dai quelli necessari per la produzione dell'energia: in campo geotermico, infatti, vi sarebbe una stretta connessione tra la disciplina della ricerca e quella della coltivazione delle risorse.

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi, laddove si ritenesse che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso di cui all'art. 1 della legge regionale in esame si riferisca anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99) per i permessi di ricerca per impianti pilota, vi sarebbe, sotto un ulteriore profilo, una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «per invasione della competenza statale di principio» in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e la violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte costituzionale, infatti, avrebbe affermato, in relazione ai progetti di infrastrutture energetiche, l'illegittimità di disposizioni regionali comportanti l'automatico diniego dell'intesa e recanti la drastica previsione della decisività della volontà di una sola parte in caso di dissenso, essendo invece necessarie, in questa materia, procedure effettive per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (si citano le sentenze n. 182 del 2013, n. 165 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010).

Ebbene, laddove, la sospensione, seppur temporanea, degli atti di assenso di cui all'art. 1 impugnato fosse da riferirsi anche al «rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, citato, la sua automatica inibizione ad opera della legislazione regionale comporterebbe la violazione dei parametri costituzionali indicati.

1.3.- Infine, le disposizioni impugnate sarebbero illegittime per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che impone il rispetto degli obblighi comunitari e internazionali.

Rammenta il Presidente del Consiglio dei ministri che la Corte costituzionale ha già rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Kyoto l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120) e

quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE) ostano all'adozione di disposizioni limitative dell'energia ricavabile da impianti alimentati dalle fonti rinnovabili medesime (si cita la sentenza n. 85 del 2012).

2.- Con memoria depositata nella cancelleria della Corte il 26 maggio 2015 si è costituita la Regione Toscana, eccependo l'infondatezza del ricorso.

2.1.- Con riferimento alla prima censura, la resistente ha evidenziato come il termine di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, faccia riferimento esclusivamente al procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Il diverso termine per la conclusione del procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca sarebbe fissato, invece, dall'art. 9 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 485 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale), in duecentoquaranta giorni dalla data di presentazione della domanda, sicché, anche considerando la sospensione disposta dalle norme impugnate, tale termine ben potrebbe essere rispettato, restando comunque a disposizione ulteriori sessanta giorni.

Le disposizioni censurate, espressione delle concorrenti competenze regionali in materia di energia e governo del territorio, non violerebbero i principi fondamentali statali e non comporterebbero alcuna violazione degli obblighi assunti in sede comunitaria e internazionale.

Osserva, infatti, la Regione Toscana che la strategia dell'Unione europea indicata nella direttiva n. 2009/28/CE prevede il raggiungimento, entro il 2020, dei seguenti obiettivi: 1) riduzione del 20 per cento dei consumi di energia da fonti primarie; 2) riduzione del 20 per cento delle emissioni dei gas a effetto serra (in conformità agli obblighi discendenti dal Protocollo di Kyoto); 3) aumento del 20 per cento delle energie prodotte da fonti rinnovabili.

All'Italia - prosegue la resistente - è assegnato l'obiettivo del 17 per cento della quota prodotta da fonti rinnovabili in relazione ai consumi totali di energia: tale obiettivo nazionale è, a sua volta, diviso tra le Regioni. Il decreto del Ministro dello sviluppo economico 15 marzo 2012 (Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione della modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle province autonome - c.d. Burden Sharing) definisce «gli obiettivi intermedi e finali che ciascuna regione e provincia autonoma deve conseguire ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili su consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti».

Alla Toscana è assegnato un target del 16,5 per cento di consumo da rinnovabili termiche ed elettriche sul consumo energetico complessivo. Il Piano ambientale ed energetico regionale (d'ora in avanti «PAER»), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 10 dell'11 febbraio 2015, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 10, parte prima, del 6 marzo 2015, nell'Allegato 5, relativo alle fonti rinnovabili, alla scheda A3, con riferimento alla energia geotermica, prevede, al fine di raggiungere gli obiettivi posti dal decreto ministeriale 15 marzo 2012, che nei prossimi cinque anni vi sia un aumento di 113,7 MW.

Alla luce di tale quadro normativo e fattuale, le disposizioni impugnate hanno disposto che nel termine massimo di sei mesi la Regione definisca i criteri perché le nuove ricerche siano autorizzate in numero funzionale alla programmazione stabilita nel PAER, individuando il numero massimo di pozzi esplorativi e i criteri per la loro distribuzione sul territorio.

Legittimo obiettivo della legge regionale, dunque, sarebbe quello di «evitare rischi di sostenibilità ambientale e socioeconomica nelle aree di produzione geotermica, assicurando così un ordinato assetto del territorio, e garantendo, al contempo, il raggiungimento degli obiettivi energetici stabiliti».

2.2.- La seconda censura non sarebbe fondata, poiché le norme impugnate si riferiscono solo ai procedimenti autorizzativi volti al rilascio dei permessi di ricerca di competenza della Regione Toscana e non riguardano i diversi procedimenti autorizzativi di competenza statale.

2.3.- Anche la terza censura, infine, sarebbe infondata, poiché le disposizioni in esame non porrebbero una limitazione alla produzione di energia, intervenendo a monte, nella fase del permesso di ricerca, fase che peraltro viene solo razionalizzata in coerenza con gli obiettivi posti in modo legittimo dal PAER.

3.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 3 maggio 2016 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le argomentazioni già spese in ricorso, evidenziando, in particolare, che la sospensione delle procedure per il rilascio dei permessi di ricerca, da un lato, allunga il termine previsto dal legislatore statale per tali procedimenti e, dall'altro, impedisce il rispetto del termine fissato per quelli di rilascio della concessione di coltivazione.

4.- Con memoria del 9 maggio 2016 anche la Regione Toscana ha ribadito le argomentazioni già spese nell'atto di costituzione.

Ha poi aggiunto che la Giunta regionale, in applicazione delle disposizioni impugnate, in data 15 dicembre 2015, ha adottato la deliberazione n. 1229, con cui ha approvato l'Allegato A, contenente lo studio conoscitivo relativo ai dati necessari alla formulazione di un piano di sviluppo della geotermia, e l'Allegato B, che individua il numero di pozzi da assentire per raggiungere i quantitativi energetici fissati dallo Stato e i criteri per la loro corretta collocazione ambientale e territoriale.

La ricorrente ha poi evidenziato che, secondo lo studio riportato nell'Allegato A, nella Regione vi sarebbero, allo stato, impianti geotermoelettrici in grado di generare ulteriori 225 MW, quindi ben oltre i 113,7 MW necessari al raggiungimento nel 2020 dell'obiettivo imposto dal burden sharing.

Infine, secondo la Regione Toscana, la necessità (sottesa alle disposizioni impugnate) di contemperare le esigenze di sviluppo delle energie rinnovabili con quelle paesaggistiche e urbanistiche sarebbe espressamente contemplata dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), nella parte in cui prevede la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione dei pozzi esplorativi e degli atti ad essi preordinati relativi all'alta e alla media entalpia, fino all'intervenuta determinazione del numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei relativi criteri di distribuzione territoriale, e

comunque non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale medesima. Lamenta il ricorrente che le norme impugnate violino l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché si pongono in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), disposizione, questa, recante un principio fondamentale nella materia, a riparto concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi – laddove si ritenga che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso si riferisca anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), prevista per i permessi di ricerca per impianti pilota – le norme censurate violerebbero sotto altro profilo l'art. 117, terzo comma, Cost., «per invasione della competenza statale di principio» nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché il principio di leale collaborazione, perché determinerebbero l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

Infine, le norme censurate, incidendo negativamente, anche se a tempo, sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e comunitari rispettivamente fissati dal Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Kyoto l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120, e dalle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE.

2.- È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i primi due commi dell'art. 1 citato:

– il comma 1 recita: «Al fine di assicurare l'installazione di 150 MW di potenza geotermoelettrica aggiuntiva, garantendo la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati dai permessi di ricerca relativi alle risorse geotermiche, la Giunta regionale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce con deliberazione: a) il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire; b) i criteri e i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio»;

– il comma 2 prevede che, «Fino all'approvazione del provvedimento di cui al comma 1 e, comunque, non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia».

Ciò di cui si duole il ricorrente è l'illegittimità della temporanea sospensione dei procedimenti, precetto, questo, recato dal solo comma 2. Nessuna effettiva doglianza risulta per contro rivolta al comma 1, che si limita a demandare alla

Giunta regionale l'approvazione di una deliberazione volta a fissare il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e i criteri e i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio, con la conseguenza che in tale parte il ricorso è inammissibile per assenza di una qualsivoglia motivazione a supporto delle censure (ex multis, sentenze n. 218 e n. 82 del 2015; n. 259 del 2014).

3.- Con riferimento al residuo comma 2, deve essere esaminata la prima censura con cui il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione in esame si porrebbe in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003; disposizione, questa, recante un principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

3.1.- Essa non è fondata per inconferenza del parametro interposto invocato (sentenze n. 298 e n. 255 del 2013; n. 263 del 2012; ordinanze n. 31 del 2013, n. 84 del 2011, n. 286 e n. 77 del 2010).

È vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «L'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (cfr. sentenze n. 383 e n. 336 del 2005)» (sentenza n. 364 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 189 del 2014, n. 192 del 2011 e n. 124 del 2010).

Si deve tuttavia convenire con la Regione resistente che la disposizione invocata dal ricorrente a parametro interposto, stante il suo inequivoco tenore letterale, regola il procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ivi comprese le risorse geotermiche, non già il diverso procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca di quest'ultime, cui si applica il più lungo (e non invocato) termine di duecentoquaranta giorni fissato dall'art. 9, comma 1, del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 485 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale).

Lo stesso ricorrente, consapevole della diversità dell'ambito oggettivo e delle finalità dei due procedimenti, sostiene, al fine di corroborare la sua tesi, che in campo geotermico vi sarebbe una stretta connessione tra la disciplina della ricerca e quella della coltivazione delle risorse, «considerato che il permesso di ricerca integra un antecedente logico ed un presupposto giuridico per il rilascio della concessione di coltivazione».

Se tale connessione è incontrovertibile, ciò non toglie che i titoli in questione si ottengano all'esito di due diversi procedimenti, oggetto di differenti e specifiche disposizioni: il d.lgs. n. 22 del 2010, infatti, disciplina separatamente i procedimenti del permesso di ricerca (artt. 3-5) e della concessione di coltivazione (artt. 6-10), entrambi di competenza delle amministrazioni regionali (o degli enti da essi delegati).

3.2.- Infondata è anche la tesi, in nuce nell'atto introduttivo e sviluppata nella memoria difensiva depositata in prossimità dell'udienza pubblica, secondo cui la sospensione dei procedimenti volti al rilascio del permesso di ricerca

comporterebbe un corrispondente ritardo nella definizione di quelli finalizzati al rilascio della concessione di coltivazione.

Si tratta, infatti, di un mero (ed eventuale) inconveniente di fatto inconferente a fronte della chiarita diversità dei due procedimenti.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con la seconda censura, lamenta che – laddove si ritenga che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso si riferisca anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010, prevista per i permessi di ricerca per impianti pilota – le norme censurate violerebbero sotto altro profilo l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi statali dettati nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché il principio di leale collaborazione, perché determinerebbero l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

4.1.- In via pregiudiziale, va rammentato che la prospettazione della censura in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta l'inammissibilità delle questioni sollevate (sentenza n. 23 del 2014).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «la questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, pur non potendo avere per oggetto la definizione di un mero contrasto sulla interpretazione della norma (sentenza n. 19 del 1956), è ammissibile anche quando la richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, accompagnata dall'indicazione del vizio denunciato, sia prospettata in base alla tesi interpretativa prescelta dal ricorrente (ex multis, sentenze n. 412 del 2001; n. 244 del 1997 e n. 482 del 1991)» (sentenza n. 62 del 2012), il quale ricorrente – a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità – non ha l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata.

4.2.- Nel merito la censura è tuttavia non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Il comma 2 dell'art. 1 impugnato, in effetti, nel disporre che «sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia», potrebbe prima facie prestarsi all'interpretazione temuta dal Presidente del Consiglio dei ministri e quindi intendersi riferito anche agli atti di assenso regionali relativi agli impianti pilota di competenza statale.

Il preambolo della stessa legge regionale impugnata e gli artt. 15 e 16 del d.P.R. 27 maggio 1991, n. 395 (Approvazione del regolamento di attuazione della legge 9 dicembre 1986, n. 896, recante disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche) rendono tuttavia evidente che il riferimento della disposizione impugnata agli atti di assenso per pozzi esplorativi e agli atti preordinati va letto come richiamo, non già agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli impianti pilota di competenza statale, ma a quelli che devono essere richiesti dai titolari dei permessi di ricerca di competenza regionale.

Ed infatti, il primo – premessa la necessità di commisurare il numero e la localizzazione dei pozzi esplorativi, da un lato, all'esigenza di contenere i «rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati» e, dall'altro, alla necessità di rispettare gli impegni di potenza geotermoelettrica imposta dal burden sharing – afferma: «Il permesso di ricerca della risorsa geotermica comporta due distinte fasi procedurali: la prima consistente nell'espletamento di indagini non invasive, la seconda, relativa alla realizzazione dei pozzi esplorativi, è subordinata al rilascio di uno specifico atto di assenso».

Gli artt. 15 e 16 citati, dal canto loro, nel regolamentare queste due fasi, prevedono che il titolare del permesso di ricerca debba munirsi di apposita “approvazione” e “autorizzazione”, rispettivamente, per l’esercizio delle indagini geo-fisiche e la successiva perforazione dei pozzi (esplorativi), ossia degli atti di assenso richiamati dalla disposizione impugnata.

5.- Con la terza censura il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la sospensione disposta dall’art. 1 impugnato, incidendo negativamente, anche se a tempo, sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, comporti la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e comunitari rispettivamente fissati dal Protocollo di Kyoto e dalle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE.

La censura è inammissibile per genericità, non avendo il ricorrente indicato i parametri interposti, limitandosi ad un rinvio all’intero corpo di due direttive comunitarie e di un trattato internazionale (sentenze n. 251, n. 218 e n. 176 del 2015; n. 259, n. 23 e n. 11 del 2014; n. 41 del 2013; n. 199 del 2012; n. 105 del 2009; n. 120 del 2008 e n. 51 del 2006).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all’art. 117, primo e terzo comma Cost., e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l’1 luglio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Attività estrattive: La Consulta boccia la Liguria

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
- n. 210 del 21 giugno 2016 (dep. 16 settembre 2016)

COLLEGIO COMPOSTO dai signori:

Paolo GROSSI (Presidente); Giuseppe FRIGO; Alessandro CRISCUOLO; Giorgio LATTANZI; Aldo CAROSI; Mario Rosario MORELLI; Giancarlo CORAGGIO; Giuliano AMATO; Silvana SCIARRA; Nicolò ZANON; Giulio PROSPERETTI (Redattore); Roberto MILANA (Cancelliere)

OGGETTO

Attività estrattiva - Leggi della Regione Liguria (LR n. 6/2016, artt. 3, c. 1°, 4, c. 1°, 8, c. 3°, 11, c. 2°, 15, c. 1° e 2°, 17, c. 2° e 3°, 23, c. 1° e 2°, 24, c. 1° e 2°; L.R. n. 12/2012; L.R. n. 18/1999; L.R. n. 20/2006; L.R. n. 45/1982)

FATTISPECIE

La Liguria (LR n. 6/16) ha apportato una serie di modifiche che hanno avuto l'effetto, invece di aggiornare la disciplina alle realtà locali e agli obblighi comunitari, sulle attività di scavo e di estrazione materiali, quella di contravvenire con la normativa nazionale e con la Costituzione.

Così ha innovato la disciplina sulle cave, eliminando qualsiasi redazione di rapporti ambientali sulle attività estrattive e obbligo per gli ampliamenti delle attività estrattive, demandando al provvedimento autorizzatorio e al permesso di ricerca l'individuazione dei "margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica", consentendo di svolgere l'attività di recupero di materiali estratti da altre cave o risultanti da attività di demolizione, anche in assenza delle specifiche autorizzazioni e prevedendo il "procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica senza il coinvolgimento di organi ministeriali.

IL DECISUM

E' incostituzionale la legge ligure, nelle sue varie articolazioni, ove prevede una prevalenza gerarchica del piano paesaggistico rispetto al piano delle attività estrattive, ove esclude il "rapporto ambientale" in sede di sua stesura o ove consente il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione utilizzando la procedura semplificata in contrasto col Testo Unico ambientale del 2006

Di certo anche apportare modifiche al piano cave senza il coinvolgimento degli organi ministeriali non è conforme all'art. 117 Cost.

Prevedere l'ampliamento di attività estrattive di cave tramite il «semplice» raccordo con la pianificazione territoriale paesaggistica e urbanistica, eliminando l'obbligo che il Piano regionale delle attività estrattive sia coerente con il Piano territoriale di coordinamento paesaggistico, rappresenta altresì un distinguo non consentito.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure) e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)», proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-6 maggio 2015, depositato in cancelleria il 12 maggio 2015 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;
udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso spedito per la notifica il 4 maggio 2015, ricevuto il 6 maggio 2015 e, quindi, depositato nella cancelleria della Corte il successivo 12 maggio, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)».

Il ricorrente deduce la violazione dell'art 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 135, 143, 145, 146, comma 1, e 153 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002,

n. 137), e agli artt. 11, comma 5, 13, commi 1 e 3, e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché al d.m. 5 febbraio 1998 (Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22) e (limitatamente ai censurati artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2) anche all'art. 97 Cost.

1.1.- Con riferimento alle singole impugnazioni, il ricorrente censura, in primo luogo, il comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 che, modificando l'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012, stabilisce, nel nuovo testo, che gli eventuali ampliamenti delle attività estrattive di cave debbano essere approvati in «raccordo con la relativa pianificazione territoriale paesaggistica e urbanistica», eliminando l'obbligo, sancito nel testo previgente, in base al quale il Piano regionale delle attività estrattive deve essere coerente con il Piano territoriale di coordinamento paesaggistico.

La previsione di un generico raccordo tra i due piani territoriali violerebbe, infatti, a parere del ricorrente, il principio di prevalenza gerarchica del Piano paesaggistico, stabilito dall'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, determinando così la conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

1.2.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, che sopprime il riferimento alla necessità che la proposta di Piano regionale delle attività estrattive sia corredata dal rapporto ambientale. La disposizione in esame modifica, infatti, il comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, relativo alla formazione ed approvazione del Piano territoriale regionale dell'attività di cava, eliminando le parole «corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni». La norma censurata introdurrebbe, infatti, una modifica procedurale tale da consentire l'adozione di un Piano privo delle analisi di valutazione ambientale strategica (VAS), in contrasto con quanto previsto dagli artt. 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006; dal che discenderebbe la violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

1.3.- Ulteriore oggetto di impugnativa sono l'art. 8, comma 3, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, che modifica l'art. 9 della legge reg. n. 12 del 2012, stabilendo nel nuovo testo che il provvedimento di autorizzazione dell'attività estrattiva debba contenere «l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica, per l'esecuzione degli interventi che non si configurano come variante sotto il profilo paesaggistico»; l'art. 11, comma 2, della legge reg. n. 6 del 2015, che modifica l'art. 12 della legge reg. n. 12 del 2012, stabilendo che le varianti all'autorizzazione debbano essere munite della preventiva autorizzazione paesaggistica solo «ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c bis), e/o di altri titoli previsti dalla normativa vigente»; l'art. 17, commi 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 che, modificando il previgente testo dell'articolo 19 della legge reg. n. 12 del 2012, prescrive che il permesso di ricerca contenga «l'individuazione dei margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica» (comma 2 dell'art. 17) e che la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica sia necessaria solo ove si tratti di varianti non rientranti nei margini di flessibilità o negli altri titoli previsti dalla normativa vigente (comma 3 dell'art. 17); l'art. 24, commi 1 e 2, della legge della reg. Liguria n. 6 del 2015 che, richiamando nuovamente il concetto di «margini di flessibilità», detta le norme transitorie per le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale e per le attività sanzionatorie e di vigilanza in materia.

Tali disposizioni, a parere del ricorrente, a cagione dell'assoluta indeterminatezza del concetto di «margini di flessibilità», risulterebbero in contrasto con i principi generali in

tema di tipicità degli atti amministrativi, violando così l'art. 97 Cost., nonché – dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo cui «l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio» – l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

1.4.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, che modificano, rispettivamente, gli articoli 17 e 28 della legge reg. n. 12 del 2012. A seguito delle dette modifiche, il nuovo testo del comma 1 dell'articolo 17 stabilisce che «Negli impianti a servizio dell'attività di cava è consentito il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, estratti da altre cave ovvero derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti, a condizione che tale attività sia svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e che l'attività prevalente dell'azienda continui ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo», mentre il nuovo comma 2 del medesimo articolo prevede che «2. Il titolare dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva è tenuto a presentare allo SUAP una SCIA, ai sensi dell'articolo 19 della L. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni, per l'avvio dell'attività di cui al comma 1, secondo modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b). In caso di accertata carenza dei presupposti e delle condizioni prescritte per la SCIA, si applica l'articolo 19, commi 3 e 4, della L. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni». A parere del ricorrente le dette disposizioni invaderebbero, anch'esse, la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., risultando in contrasto con le norme statali interposte dell'articolo 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 e del d.m. 5 febbraio 1998.

In particolare, la nuova normativa non preciserebbe se l'attività di recupero sia relativa soltanto all'esercizio di un impianto di recupero dei rifiuti localizzato all'interno della cava stessa, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere utilizzato direttamente all'interno della cava e consentirebbe, inoltre, che lo svolgimento della attività di recupero sia subordinato a semplice SCIA, invece che al regime autorizzativo imposto dalla normativa statale di riferimento.

Il nuovo testo dell'articolo 28 della legge reg. n. 12 del 2012, come modificato dalla disposizione di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 23, stabilisce, invece, che «Le modifiche a tale Piano non comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale, previo parere dei comuni, della Città metropolitana e delle province territorialmente interessate, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive».

Al riguardo, il ricorrente rileva che nella nuova norma non viene prevista alcuna partecipazione al procedimento degli organi periferici del Ministero dei beni e delle attività culturali e che, quindi, la disposizione si pone in aperto contrasto con l'art. 145, comma 5, del codice per i beni culturali e il paesaggio secondo cui «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo», il che determinerebbe, anche in questo caso, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia.

Inoltre, l'impugnato comma 2 dell'art. 23, inserendo un comma 1 bis all'articolo 28 della legge reg. n. 12 del 2012, stabilisce, infine, che la Regione possa rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento del 25 per cento dell'areale di cava e/o la modifica della

tipologia normativa, senza che ciò comporti la necessità di procedere a variazioni del P.T.C.P. Il ricorrente evidenzia che l'irrilevanza dell'incremento della superficie dell'areale di cava sino al 25 per cento, prevista anche in relazione al P.T.C.P., per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge (come i boschi e le montagne per la parte eccedente 1.200 metri sul livello del mare) o di uno specifico provvedimento, non può essere, in alcun modo, presunta dal legislatore regionale, dovendo costituire oggetto di specifico accordo con il Ministero dei beni e delle attività culturali, ai sensi degli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che sanciscono il principio della pianificazione congiunta.

2.- Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 12 giugno 2015, si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente pro tempore, sostenendo l'infondatezza delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri e chiedendone il conseguente rigetto. In prossimità dell'udienza di discussione, in data 30 maggio 2016, la Regione ha, quindi, depositato ulteriore memoria difensiva, insistendo per l'infondatezza e il rigetto delle censure.

2.1.- Con riferimento al comma 1 dell'art. 3 e al comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, la Regione eccepisce che la norma interposta ritenuta violata (l'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio) non sarebbe, in realtà, conferente al caso, in quanto in Liguria sarebbero vigenti non già i Piani paesaggistici previsti da detta norma, da elaborare d'intesa con il Ministero dei beni e delle attività culturali, bensì il Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico contemplato dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) e qualificabile come Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio. La compatibilità del Piano territoriale delle attività di cava con i valori paesaggistici espressi dal P.T.C.P. risulterebbe, peraltro, garantita, a parere della Regione resistente, dall'esistenza del legame di raccordo e proprio dallo svolgimento della procedura di VAS, che verrebbe avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano e in occasione della quale verrebbero esaminati e valutati tutti i possibili impatti significativi sull'ambiente e sul paesaggio derivanti dall'attuazione del Piano.

Più precisamente, la Regione Liguria evidenzia che la procedura di VAS verrebbe applicata fin dal momento di prima elaborazione del Piano territoriale regionale delle attività di cava, in quanto l'art. 4, comma 3 della legge reg. n. 12 del 2012, farebbe risalire la necessità del rapporto ambientale già alla fase di predisposizione di questo («Il Piano è predisposto sulla base di studi ed indagini [...] in raccordo con la pianificazione territoriale, paesaggistica ed urbanistica, e contiene il rapporto ambientale ai fini dell'assolvimento della procedura di VAS»).

La necessità dell'effettivo svolgimento della procedura di VAS risulterebbe, anche, dall'inequivoco testo dell'art. 4, comma 4, della legge reg. n. 12 del 2012, che prevede che la Giunta regionale, ricevuti i pareri degli enti locali, propone al Consiglio regionale l'approvazione del Piano comprendente la pronuncia di VAS, e dell'art. 5, comma 3 della medesima legge, che statuisce che il progetto di Piano è trasmesso alle province, alla Città metropolitana e ai comuni interessati, nonché ai soggetti competenti in materia ambientale individuati per l'espletamento delle procedure di VAS. Dall'interpretazione complessiva del testo normativo emergerebbe, quindi, che il sub-procedimento di VAS pervade, in ogni suo momento, la procedura di formazione del Piano Cave; il che dimostrerebbe la totale infondatezza dei rilievi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2.2.- Quanto, poi, alle censure mosse in relazione agli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge della reg. Liguria n. 6 del 2015, la Regione

evidenza che il concetto di “margin di flessibilità” rappresenterebbe, in realtà, un contenuto non già dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, ma dell'autorizzazione paesistica, già menzionato espressamente dall'art. 6, comma 1, lettera h) della legge della regione Liguria 6 giugno 2014 n. 13 (Testo unico della normativa regionale in tema di paesaggio) e rispetto a cui sarebbe previsto, in ogni caso, il necessario parere della Soprintendenza. Il che priverebbe di ogni fondamento la relativa impugnazione.

2.3. – Infine, con riferimento agli artt. 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, la resistente obietta che le attività di recupero di materiali estratti da cava o derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti di cui alla norma impugnata sarebbero disciplinate dalla procedura semplificata prevista dall'art. 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dalle norme previste dal d.m. 5 febbraio 1998. In altri termini, sarebbe la stessa legislazione statale che consente di dispensare l'attività di recupero dal rilascio di un provvedimento di autorizzazione espressa, a patto però che questa sia svolta esattamente come prescritto e che siano presenti i requisiti stabiliti per il suo svolgimento.

Quanto, invece, alle censure relative all'art. 23, comma 1, questa, a parere della Regione resistente, sarebbe mal posta, in quanto la fattispecie in questione riguarderebbe il procedimento di variante al Piano cave che non implichi variante al P.T.C.P. attualmente vigente in Liguria. Laddove, invece, le norme statali richiamate dal ricorrente troverebbero applicazione solo nei confronti dei piani paesaggistici previsti dagli artt. 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, non ancora vigenti in Liguria.

Con riferimento, invece, all'impugnativa del comma 2 dell'art. 23, che inserisce un comma 1-bis all'articolo 28 della legge reg. n. 12 del 2012, il rilievo mosso dal ricorrente sarebbe, pure, infondato, in quanto il comma 1-bis di nuova introduzione stabilirebbe che le autorizzazioni in parola sono rilasciate «secondo la procedura di cui all'articolo 11» della medesima legge, il che comporterebbe, nel caso in cui l'attività da autorizzare interessi immobili soggetti a vincolo paesaggistico, l'obbligatoria acquisizione del parere vincolante della Soprintendenza, ai sensi dell'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La disposizione impugnata non sarebbe, quindi, finalizzata ad escludere il parere vincolante della Soprintendenza e ad eludere i vincoli paesaggistici, bensì semplicemente a consentire che, nei casi in cui ricorra il detto parere favorevole, si possano rilasciare, a certe condizioni, alcuni tipi di autorizzazione, tramite il detto procedimento di cui all'art. 11.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)».

In particolare, l'art. 3, comma 1, viene censurato in quanto, modificando l'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2012, sostituirebbe il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive rispetto al Piano territoriale di coordinamento paesaggistico con un generico vincolo di raccordo, violando con ciò, attraverso il contrasto con l'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Analoga lesione dell'art. 117, comma secondo, lettera s),

Cost., deriverebbe dall'impugnato art. 4, comma 1 che, eliminando dal testo del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, le parole «corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni» si porrebbe in contrasto con le previsioni degli artt. 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Gli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge della reg. Liguria n. 6 del 2015, a cagione dell'assoluta indeterminatezza del concetto di «margini di flessibilità» da essi introdotto nella normativa regionale, risulterebbero, invece, in contrasto sia con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi, determinando la conseguente violazione dell'art. 97 Cost., sia, dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, con l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Infine, i censurati artt. 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, modificando, rispettivamente, gli articoli 17 e 28 della legge reg. n. 12 del 2012, invaderebbero, anch'essi la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente sancita dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., attraverso il contrasto con le norme statali interposte dell'articolo 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e del d.m. 5 febbraio 1998 e degli artt. 135, 143, 145, comma 5, e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

2.- Le questioni proposte sono tutte fondate.

3.- Preliminarmente, va evidenziato che questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale».

Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 407 del 2002).

Successivamente, peraltro, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe in peius rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale (ex plurimis sentenza n. 300 del 2013, secondo cui «la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la “tutela dell'ambiente” rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato»).

Nel caso in esame, va rilevato come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato da questa Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente (ex plurimis sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013, secondo cui non è «affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale»).

4.1.- Ciò premesso, e venendo alle specifiche questioni, il comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, modifica l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 12 del 2012, sostituendo il

previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive al Piano territoriale di coordinamento paesistico con un vincolo di mero raccordo tra i due atti; ciò comporta una significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La circostanza che all'autorità procedente sia, comunque, imposto di avviare, contestualmente al processo di formazione del piano, la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), nel corso della quale vengono esaminati e valutati i possibili impatti significativi sull'ambiente e sul paesaggio derivanti dall'attuazione del Piano, non priva, infatti, di rilievo o rende meno significativa la dedotta violazione.

Ciò, in quanto non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale»; principio ribadito nelle recenti sentenze di questa Corte n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013.

Alla luce di tali considerazioni, deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, in quanto contrastante con l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. per violazione dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

4.2.- Il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 nel modificare il comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 12 del 2012, sopprime il riferimento alla necessità che il progetto di Piano regionale delle attività estrattive adottato dalla Giunta regionale debba essere corredato dal rapporto ambientale, come, invece, imposto dal comma 5 dell'art. 11 e dai commi 1 e 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006. In particolare, l'esclusione del rapporto ambientale dalla fase di adozione del progetto di Piano, integra una inequivoca violazione della prescrizione contenuta nella seconda parte del comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Né, la circostanza che il sub-procedimento di VAS sia, comunque, previsto dalla normativa regionale in relazione a tutte le altre fasi del Piano, rende priva di rilievo la violazione, in quanto il comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. n. 152 del 2006 impone, esplicitamente, la presenza del rapporto ambientale nella fase di approvazione del Piano.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

4.3.- Le censure relative agli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 vanno esaminate congiuntamente, in quanto aventi ad oggetto l'introduzione della previsione di «margini di flessibilità» della autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva.

In proposito, occorre, innanzitutto, rilevare che l'espressione «margini di flessibilità», a cui fanno riferimento le disposizioni regionali impugnate, non risulta contemplata dalla normativa statale. Di tale nozione non si fa, infatti, menzione in alcuna delle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio, né questa risulta contenuta da altra disposizione statale in materia.

Inoltre, va rilevato che il rapporto di necessaria presupposizione, stabilito dall'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, tra l'autorizzazione paesistica e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, impone che quest'ultima non possa avere dei contenuti, come i detti «margini di flessibilità», che non risultino già previsti e disciplinati nell'autorizzazione paesistica, non essendo consentito al legislatore regionale di introdurre, ex novo, categorie concettuali ed istituti idonei, per la loro indeterminatezza, a cagionare l'elusione dei precetti statali.

La circostanza, poi, che la medesima espressione compaia anche in altra disposizione regionale, non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, per la precisione l'art. 6, comma 1, lettera h), della legge regionale 6 giugno 2014, n.13 (Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio), non preclude l'esame della questione e non rileva nel presente contesto decisorio.

Pertanto, gli artt. 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione, dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio. Resta assorbita la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost.

4.4.- I commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 (a modifica dell'art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012), consentono di effettuare, negli impianti a servizio dell'attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti (comma 1), previa la semplice presentazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo le modalità stabilite all'uopo dalla Giunta regionale (comma 2).

Alla luce della normativa statale vigente in materia, il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione risulta consentito utilizzando la procedura semplificata prevista dagli artt. 214 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dal d.m. 5 febbraio 1998 e successive modifiche ed integrazioni, mentre, ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall'art. 208 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006.

E' indubbio che la regolamentazione della materia spetti, in via esclusiva, allo Stato e non sia, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogano, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale; in particolare, come nel caso in questione, permettendo di effettuare negli impianti a servizio dell'attività di cava il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, senza richiamare, in modo analitico, le condizioni poste in materia dalla disciplina statale.

A tali fini, la clausola di salvaguardia contenuta nel novellato comma 1 dell'art. 17 della legge reg. n. 12 del 2012, secondo cui l'attività in esame deve essere svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e l'attività prevalente dell'azienda deve continuare ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo, risulta del tutto generica, e, quindi, non idonea a specificare, in conformità alle previsioni della legge statale, né le condizioni di svolgimento dell'attività di recupero e di lavorazione dei materiali di provenienza esterna alla cava, né l'esatta portata della nozione di «attività prevalente dell'azienda», né, infine, se la detta attività di recupero debba essere svolta in un vero e proprio impianto di recupero dei rifiuti, localizzato all'interno della cava, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere anche utilizzato all'interno della cava stessa.

Inoltre, con riferimento alla disposizione impugnata di cui al comma 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015, relativo alla possibilità di avviare le dette attività di recupero subordinandole a semplice SCIA, la norma regionale non stabilisce che questa debba essere successiva e condizionata al rilascio delle autorizzazioni ambientali, determinando con ciò una evidente violazione dei precetti statali.

Deve, quindi, ritenersi che la norma regionale impugnata sia lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per violazione delle norme interposte richiamate e, pertanto, ne debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

4.5.- I commi 1 e 2 dell'art. 23 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 modificano l'art. 28 della legge reg. n. 12 del 2012, relativo alla disciplina transitoria anteriore all'entrata in vigore del Piano regionale dell'attività di cava.

Il comma 1 dell'art. 23 stabilisce, in particolare che: «Le modifiche a tale Piano non

comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale previo parere dei comuni, della Città metropolitana e delle province territorialmente interessati, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive». La norma, non prevedendo alcuna partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti da essa disciplinati, si pone, in aperto contrasto con la previsione dell'art. 145, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce, invece, che: «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (in questo senso le sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

Quanto, poi, alla previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 23, che consente alla Regione di rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento sino al 25 per cento della superficie dell'areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa, sulla base della presunzione ex lege che tali incrementi non comportano mai variazioni al PTCP, deve essere, preliminarmente, evidenziato che la prevista irrilevanza di detto incremento, per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge o di specifico provvedimento, non può, in alcun modo e in nessun caso, discendere da una disposizione di legge regionale, dovendo invece, costituire oggetto di specifico accordo tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali, secondo quanto previsto, in materia, dagli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che sanciscono il principio inderogabile della pianificazione congiunta e che risultano, nel caso, palesemente violati.

Né la circostanza che in Liguria sia in vigore il Piano territoriale di coordinamento paesistico, adottato con delibera del Consiglio regionale 25 febbraio 1990, n. 6, e non il piano paesaggistico previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, vale a giustificare la detta violazione. Ciò, in quanto la disciplina regionale, anche se di dettaglio o meramente transitoria, non può derogare in senso peggiorativo rispetto alla disciplina statale in materia e deve garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (così le già citate sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

Né, d'altronde, il generico richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, alla «procedura di cui all'articolo 11», risulta, per ciò solo, in grado di garantire il rispetto del principio inderogabile della pianificazione congiunta, in quanto la norma, stabilendo che «tali autorizzazioni non comportano variante al Piano approvato ai sensi della l.r. 12/1979 e successive modificazioni e integrazioni, né al PTCP», introduce una previsione che, per la sua generalità, è, evidentemente, incompatibile, con le previsioni degli artt. 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio e con il principio, da esse posto, della pianificazione congiunta.

Ne deriva che va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dei commi 1 e 2 dell'art. 23 della legge reg. Liguria n. 6 del 2015 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 settembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA