

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 03 ottobre 2016, n. 1514

**Cont. n. 832/16/LN. Corte Costituzionale. Regione Puglia c/ Presidenza Consiglio dei Ministri. Impugnazione Legge n. 151 del 1° agosto 2016, recante disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva. Conferimento dell'incarico difensivo: Prof. Avv. Francesco Saverio Marini, legale esterno.**

Il Presidente della G.R., sulla base dell'istruttoria espletata dal Responsabile del procedimento e confermata dall'Avvocato Coordinatore, riferisce quanto segue:

L'art. 1, comma 1, lett. b), del decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 (*Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA*), così come convertito in legge dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, rileva profili di illegittimità costituzionale nella parte in cui, introducendo il comma 8.1 nell'art. 1 del d.l. n. 191 del 2015, disciplina la procedura per le modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto siderurgico del Gruppo ILVA di Taranto, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento della Regione competente, quantomeno nella forma del parere non vincolante, per violazione degli artt. 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione e del principio di ragionevolezza.

- La summenzionata disposizione legislativa prevede, tra l'altro, che *«dopo l'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con il quale (...) è individuato l'aggiudicatario (...), quest'ultimo, in qualità di individuato gestore, può presentare apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto, sulla base dello schema di Piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva»*. Quanto alla procedura per l'approvazione delle modifiche o integrazioni al menzionato Piano, si dispone quanto segue: *«La domanda, completa dei relativi allegati, è resa disponibile per la consultazione del pubblico sul sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per un periodo di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione di eventuali osservazioni. Della disponibilità della domanda sul sito web ai fini della consultazione da parte del pubblico è dato tempestivo avviso mediante pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale e almeno due quotidiani a diffusione regionale. L'istruttoria sugli esiti della consultazione, è svolta dal medesimo Comitato di esperti di cui al comma 8.2 nel termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda, predisponendo una relazione di sintesi delle osservazioni ricevute, nonché garantendo il pieno rispetto dei valori limite di emissione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea. Le modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2014, in quanto compatibili, e sono disposte, nei quindici giorni successivi alla conclusione dell'istruttoria, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico»*.

Le modifiche e le integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, di cui al d.P.C.M. 14 marzo 2014, sono approvate con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, senza che sia in alcun modo necessario acquisire neppure il semplice parere non vincolante della Regione interessata.

Tale previsione deve ritenersi costituzionalmente illegittima per le seguenti ragioni.

- **Violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione,**

La prima ragione di incostituzionalità è riferibile alla violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Per illustrare il punto è innanzitutto necessario soffermarsi sulla materia sui cui interviene la disposizione in esame.

Al riguardo, in primo luogo, occorre evidenziare come la norma qui contestata incida simultaneamente su un insieme di materie intrecciate tra loro: si tratta, in particolare, della materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, affidata alla potestà legislativa esclusiva statale, nonché della materia della “tutela della salute”, che a norma dell’art. 117, terzo comma, Cost., spetta alla legislazione concorrente di Stato e Regioni. In particolare, che venga in rilievo la materia relativa alla tutela della salute è di tutta evidenza, considerato il *nomen juris* del Piano, che si riferisce espressamente alla “tutela sanitaria”, nonché il procedimento di formazione del Piano, che prevede il coinvolgimento del Ministro della salute. Altrettanto evidente è l’incidenza nella norma oggetto di impugnativa della materia delle “attività produttive”, ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla sfera della potestà legislativa residuale regionale di cui all’art. 117, quarto comma, Cost.

Ebbene, la norma *de qua*, come si è visto, in un ambito caratterizzato da un simile intreccio di materie, regola una funzione amministrativa — ossia l’approvazione delle modifiche e delle integrazioni al *Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria* di cui al d.P.C.M. 14 marzo 2014 — affidandola a un organo statale, senza prevedere alcuna forma di collaborazione con la Regione interessata. Tale circostanza viola i parametri sopra menzionati per i concorrenti motivi di seguito illustrati.

I) La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto ormai da tempo che, nei casi in cui una disposizione legislativa verta su un “intreccio” di materie, senza che se ne riesca a individuare una dotata del carattere di prevalenza, lo Stato può adottare la menzionata disposizione purché la disciplina da essa recata sia rispettosa del principio di leale collaborazione prevedendo adeguati meccanismi cooperativi con le istituzioni delle autonomie territoriali di volta in volta interessate

Ebbene, la disposizione in parola appare palesemente in contrasto con gli invocati parametri costituzionali, in quanto — in un caso in cui si verifica, con tutta evidenza, un “intreccio” di materie senza che se ne possa individuare una prevalente sulle altre — affida la funzione amministrativa *de qua* a un organo statale senza richiedere alcuna forma di collaborazione con la Regione interessata, neppure nella debole forma del parere non vincolante.

II) In secondo luogo, si deve rilevare che — anche a voler considerare esclusivamente il titolo di intervento della legge statale consistente nella “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” — la norma contestata ha un contenuto che, per sua natura, è inevitabilmente portato ad incidere fortemente su funzioni istituzionalmente attribuite alla competenza regionale, quali quelle attinenti alla tutela della salute ed alle attività produttive. Al riguardo è dunque necessario evocare quell’ulteriore filone di giurisprudenza costituzionale che evidenzia come nei casi in cui la legge statale (quand’anche si muova nell’ambito di un sicuro titolo di competenza esclusiva *ex art. 117, secondo comma, Cost.*) determini una “forte incidenza” su funzioni di competenza regionale, le attività amministrative attuative di detta legge debbano essere disciplinate nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione con la Regione interessata (cfr., ad es., sent. n. 88 del 2003, nonché — con specifico riferimento al settore della tutela dell’ambiente — sent. n. 232 del 2009).

Ora, è del tutto evidente la circostanza secondo la quale l’approvazione del *Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria*, o di altro titolo autorizzativo che si renda necessario ai fini dell’esercizio dell’impianto siderurgico del Gruppo ILVA di Taranto, incida fortemente sulle competenze e sulle funzioni regionali vertenti sulle materie illustrate. La mancanza di qualunque strumento collaborativo con la Regione interessata — ancorché nella forma più debole e meno vincolante per l’esercizio della funzione amministrativa allocata al livello statale — rende dunque manifesta l’incostituzionalità della disposizione in esame.

III) Infine, preme evidenziare specificamente il patente contrasto con l’art. 118, primo e secondo comma, Cost., della norma *de qua*. Quest’ultima, infatti, regola l’esercizio di una funzione amministrativa affidandolo integralmente a un organo dell’amministrazione statale. Ora, non mette conto in questa sede valutare la sussistenza del presupposto della inadeguatezza dell’amministrazione regionale a svolgere detta funzione, che — come è noto — è il solo che legittima l’allocazione al livello statale di una funzione amministrativa, poiché la disposizione che in questa sede si contesta interviene a valle di una normativa che ha

già previsto e disciplinato la (analoga) funzione della *approvazione* del *Piano*. Il principio di sussidiarietà di cui alle disposizioni costituzionali da ultimo invocate, infatti, esige non solo che la funzione amministrativa sia attribuita al livello più vicino al cittadino, ma anche che — quando per ragioni di esercizio unitario sia necessario attribuirle a un livello “superiore” — il livello “inferiore” sia messo in condizioni di collaborare con l’esercizio della funzione medesima in un modo tale, ovviamente, da non pregiudicarne la funzionalità. Tale precetto è stato evidentemente violato nel caso in questione, poiché la previsione di un mero parere non vincolante da parte della Regione interessata avrebbe soddisfatto la menzionata esigenza di coinvolgimento e di collaborazione, senza pregiudicare in alcun modo, evidentemente, la funzionalità dell’azione amministrativa.

Depone nel senso della palese violazione, da parte della disposizione che in questa sede si contesta, dei parametri sopra indicati, la considerazione, già più sopra anticipata, che le disposizioni vigenti — in generale, e non solo per il caso dello stabilimento siderurgico dell’ILVA s.p.a. di Taranto — prevedono, per l’approvazione del *Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria*, la previa acquisizione del parere della Regione competente: il che evidenzia vieppiù l’incostituzionalità dell’odierna disposizione che invece non la prevede. Tanto più che, proprio nel caso di specie, come riferito in premessa, l’approvazione del *Piano* mediante il d.P.C.M. 14 marzo 2014 (attualmente vigente) era avvenuta in concreto a seguito dell’acquisizione del parere della Regione Puglia espressamente previsto dall’art. 1, comma 7, decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 (cfr. nota della Regione Puglia n. 5526 del 20 dicembre 2013, richiamata nelle premesse del citato d.P.C.M.).

**- Violazione dell’art. 3, primo comma, Cost., e del principio di ragionevolezza, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione.**

La considerazione da ultimo proposta rende, infine, evidente un ultimo profilo di incostituzionalità della norma in esame.

Come si è visto, quest’ultima regola il procedimento tramite cui giungere a modifiche e integrazioni dello specifico *Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria* approvato, con il d.P.C.M. 14 marzo 2014, in specifico riferimento allo stabilimento ILVA di Taranto. Come si vede, dunque, la norma legislativa che qui si contesta non pone una disciplina generale e astratta riguardante, in generale, la modifica e le integrazioni di tutti i “Piani delle misure e delle attività” di cui all’art. 1 del d.l. n. 61 del 2013, atteggiandosi, al contrario, come vera e propria “legge provvedimento” concernente la modifica del contenuto di uno specifico atto amministrativo (il d.P.C.M. 14 marzo 2014), e riguardante uno specifico stabilimento industriale (ovviamente, l’impianto siderurgico ILVA di Taranto). Come è noto, la giurisprudenza costituzionale non esclude senz’altro la legittimità costituzionale delle leggi provvedimento, affermando piuttosto la necessità di procedere ad un loro scrutinio stretto di ragionevolezza (cfr., *ex multis*, sentt. nn. 64 del 2014; 20 del 2012; 429 del 2002). Ora, risulta evidente *ictu oculi* che, nel caso di specie, tale scrutinio non può ritenersi superato — con particolare riguardo alla mancata previsione del parere obbligatorio (ancorché non vincolante) della Regione — dalla disposizione qui in discussione. Ciò per le seguenti ragioni.

- I) Innanzitutto, l’eventuale inclusione della necessarietà del parere regionale nel tessuto della norma non avrebbe minimamente pregiudicato alla medesima il raggiungimento del suo fine, né lo avrebbe in alcun modo reso più difficile: da ciò la chiara irragionevolezza della mancata previsione del parere.
- II) In secondo luogo, non può tacersi come continui a permanere nell’ordinamento la norma — questa sì, generale e astratta — che prevede la necessarietà del parere regionale per tutti i casi in cui si giunga alla definizione di un *Piano delle misure e delle attività* ai sensi dell’art. 1 del dl. n. 61 del 2013. Ebbene, non è dato rinvenire alcuna ragione per trattare in modo differenziato — in relazione allo specifico profilo qui considerato — le modifiche e le integrazioni al *Piano* concernente lo stabilimento ILVA di Taranto rispetto a tutti gli altri *Piani* in relazione ai quali sussistano le medesime condizioni di cui al menzionato art. 1 del d.l. n. 61. Non si comprende, infatti, perché mai nel primo caso, a differenza di tutti gli altri, non debba essere acquisito il parere della Regione competente. Risulta evidente, dunque, che si tratta di una discriminazione totalmente irragionevole. Di qui la incostituzionalità della norma, per manifesta irragionevolezza,

nella parte in cui non prevede, anche con riferimento all'approvazione delle modifiche e delle integrazioni del *Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria* approvato, con il d.P.C.M. 14 marzo 2014, in riferimento allo stabilimento ILVA di Taranto, la necessaria acquisizione del parere non vincolante della Regione interessata nei termini già previsti dall'art. 1, comma 7, del dl. n. 61 del 2013.

Infine, merita di essere evidenziato come la presente censura ridondi chiaramente sulla violazione delle competenze regionali, poiché — come si è già illustrato in quanto precede — la previsione della necessità di un parere della Regione interessata è costituzionalmente imposta da norme volte a garantire le competenze legislative e amministrative di quest'ultima. Di qui la sicura proponibilità della questione nella sede del giudizio di costituzionalità promosso dalla Regione in via diretta.

All'esito delle considerazioni innanzi esposte ed in ragione dell'interesse che riveste la questione, si ritiene di proporre delibera di autorizzazione alla Regione Puglia di promuovere impugnazione in via principale, dinanzi alla Corte Costituzionale, avverso l'art. 1, comma 1, lett. b), del decreto legge 9 giugno 2016, n. 98 (*Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA*), così come convertito in legge dalla legge 1° agosto 2016, n. 151 recante disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, e, per la complessità e rilevanza delle questioni giuridiche, di affidare il relativo incarico al Prof. Avv. Francesco Saverio Marini, legale esterno.

All'uopo interessato il Prof. Marini ha provveduto a far tenere parere legale, acquisito agli atti del fascicolo d'ufficio, nonché curriculum vitae, la dichiarazione di insussistenza di motivi di incompatibilità e gli estremi della polizza professionale.

(Valore della controversia: Indeterminabile — Straordinaria importanza; Settore di Spesa: Ambiente).

#### **COPERTURA FINANZIARIA ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.**

La spesa complessiva derivante dal presente provvedimento è pari a € 15.225,60 comprensiva di IVA, CAP, sarà finanziata, con le disponibilità del capitolo 1312 del bilancio in corso.

COD. MISSIONE: 1; PROGRAMMA: 11; MACROAGGREGATO: 3); TITOLO 1)

Le ulteriori spese vive ragionevolmente sostenute per lo svolgimento dell'attività (ad esempio: bolli, notifiche, registrazioni, ulteriore contributo unificato, spese postali, copie di atti, trasferte) saranno rimborsate, a seguito di formale richiesta e solo se adeguatamente documentate.

L'acconto del 30% da corrispondere al professionista, a valere sulla spesa complessiva sopra indicata, è pari ad € 4.567,68, IVA e CAP inclusi.

All'impegno della complessiva spesa ed alla liquidazione e pagamento dell'acconto si provvederà con determinazione dirigenziale da assumersi entro il corrente esercizio finanziario, con imputazione al cap.1312.

Trattasi di spesa per la quale non sussiste l'obbligo della tracciabilità ai sensi della L. 136/2010 e s.m.i. (cfr. nota Avvocatura regionale prot. 11/L/6325 del 25.03.2011).

Il Presidente relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, vista la D.G.R. n. 770/2002, propone l'adozione del conseguente atto finale, rientrante nella competenza della Giunta ai sensi della L.R. 7/97, art. 4, comma 4, lettera K e della delibera di G.R. n. 3261 del 28/7/98.

#### **LA GIUNTA**

- Udita la relazione e la conseguente proposta del Presidente;
- Viste le sottoscrizioni posta in calce al presente provvedimento dal Responsabile del procedimento e dall'Avvocato Coordinatore;
- A voti unanimi espressi nei modi di legge

#### **DELIBERA**

1. di impugnare in via principale dinanzi alla Corte Costituzionale la Legge n. 151 del 1° agosto 2016, pub-

blicata in G.U. n. 182 del 5 agosto 2016, nelle parti indicate nella relazione del Presidente e di conferire il mandato difensivo al Prof Avv. Francesco Saverio Marini, legale esterno;

2. di fare obbligo all'Avvocatura Regionale di adottare, entro il corrente esercizio finanziario, l'atto di impegno della spesa autorizzata dal presente provvedimento e la liquidazione dell'acconto, come indicato nella sezione "Copertura Finanziaria";
3. di disporre la pubblicazione del presente atto sul sito istituzionale della Regione Puglia.

Il segretario della Giunta  
dott.a Carmela Moretti

Il Presidente della Giunta  
dott. Michele Emiliano