



Avvocatura Generale dello Stato

Ct. 28542/16 (Avv. De Bellis)

**ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE
RICORSO EX ART. 127 DELLA COSTITUZIONE**

per

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12

contro

la **REGIONE CAMPANIA**, in persona del Presidente pro-tempore,

PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Degli articoli 6 e 7 della Legge Regionale Campania 13 giugno 2016, n. 20, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 28.7.2016.

* * *

Sul B.U.R. della Regione Campania n. 38 del 15 giugno 2016 è stata pubblicata la L.R. 13 giugno 2016, n. 20, recante *“Norme per l'applicazione pianificata del fuoco prescritto”*.

La legge ha il dichiarato scopo di favorire *“l'applicazione pianificata del fuoco prescritto per la gestione e la conservazione di diversi ecosistemi e persegue le finalità di protezione del proprio patrimonio ambientale”* (art. 1, comma 1).

L'art. 6 disciplina la *“Segnalazione certificata di inizio attività”*, prevedendo (al comma 1) che

Fatto salvo quanto previsto all'articolo 7, l'applicazione pianificata di fuoco prescritto è soggetta a Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) ai sensi dell'articolo 19, legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) secondo il modello e le modalità di invio definite dalla competente struttura della Giunta regionale.

*Avvocatura Generale dello Stato*

I successivi commi (da 2 a 8) così dispongono:

2. La competente struttura della Giunta regionale si pronuncia entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta di assenso. Il silenzio dell'amministrazione equivale, nel rispetto dell'articolo 20 della legge 241/1990, a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

3. Entro le quarantotto ore lavorative antecedenti l'effettiva realizzazione dell'intervento, il soggetto proponente comunica l'apertura del cantiere di fuoco prescritto. La comunicazione di apertura del cantiere di fuoco prescritto è sottoscritta anche dal progettista e dal responsabile dell'intervento.

4. Entro le quarantotto ore successive l'effettiva conclusione dell'intervento, il soggetto proponente comunica la chiusura del cantiere di fuoco prescritto. La comunicazione di chiusura del cantiere di fuoco prescritto descrive gli esiti delle verifiche effettuate durante e dopo la realizzazione dell'intervento di fuoco prescritto ed è sottoscritta anche dal progettista e dal responsabile dell'intervento.

5. La competente struttura della Giunta regionale, utilizzando i sistemi di coordinamento operativo in essere per l'antincendio boschivo, informa le autorità territorialmente competenti ed il Comando stazione forestale competente, circa le applicazioni di fuoco prescritto in atto sul territorio regionale.

6. Nei confronti dei soggetti responsabili di dichiarazioni mendaci, di formazione o uso di atti falsi si applicano le sanzioni penali richiamate dall'articolo 76 del Decreto Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) oltre ad una sanzione pecuniaria da un minimo di euro 1.000,00 ad un massimo di euro 15.000,00 in relazione all'entità dell'intervento, maggiorata degli eventuali danni derivanti. Nei confronti del progettista e del responsabile dell'intervento si procede alla segnalazione dell'illecito al Consiglio di disciplina dell'Ordine o del Collegio competente. L'autorità procedente per l'applicazione della sanzione è la competente struttura della Giunta regionale.

7. La sanzione di cui al comma 6 si applica anche nei confronti del soggetto proponente che realizza interventi di fuoco prescritto e ne omette la Scia o la Comunicazione di apertura del cantiere o la Comunicazione di chiusura del cantiere.

8. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la competente struttura della Giunta regionale definisce il modello e le modalità di invio previsti ai commi 1, 3 e 4.

* * *

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio ritiene che i commi 6 e 7 del citato articolo 6 nonché il successivo art. 7 si pongano in contrasto con l'art.

*Avvocatura Generale dello Stato*

19 della legge n. 241/1990 nonché con l'art. 117, comma 2, lettere l), m) e s) Cost. per i motivi di seguito indicati.

1) In particolare l'art. 6 della L.R. 20/2016 ai commi 6 e 7 viola l'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. (che pone una competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale).

La disposizione infatti, con il richiamo all'art. 76 del D.P.R. n. 445/2000, viene ad introdurre un trattamento sanzionatorio penale meno grave di quello previsto a livello nazionale dell'art. 19 (recante “*Segnalazione di inizio attività – Scia*”) della legge n. 241/1990 (pure richiamata nel citato art. 6 comma 1 L.R.), il cui comma 6 prevede espressamente che

Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.

* * *

La disposizione impugnata invece, per effetto del richiamo all'art. 76 del D.P.R. n. 445/2000, rende applicabili nella sola Regione Campania le meno gravi sanzioni previste dall'art. 483 c.p. rispetto a quelle di cui al citato art. 19 comma 6.

Ed infatti:

l'art. 76 comma 1 del D.P.R. n. 445/2000 prevede che:

Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia.

* * *

A sua volta l'art. 483 c.p. prevede che

Chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni.

Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile, la reclusione non può essere inferiore a tre mesi.

* * *

*Avvocatura Generale dello Stato*

L'invasione delle competenze statali in materia penale è evidente, in quanto la sanzione prevista per le dichiarazioni mendaci nella disposizione impugnata, per effetto del richiamo all'art. 483 c.p. è della reclusione fino a due anni, mentre l'art. 19 comma 6 della legge n. 241/1990 prevede la più grave sanzione della reclusione da uno a tre anni.

Il vizio di costituzionalità riguarda anche il successivo comma 7 del medesimo art. 6, il quale estende l'applicabilità della sanzione di cui al comma 6 *“anche nei confronti del soggetto proponente che realizza interventi di fuoco prescritto e ne omette la Scia o la Comunicazione di apertura del cantiere o la Comunicazione di chiusura del cantiere”*.

La irrazionalità delle norme impugnate appare ancora più evidente se si considera che la stessa L.R. introduce una *Scia* in forma estremamente semplificata, con la conseguente necessità di sanzioni penali adeguate che possono costituire un idoneo deterrente rispetto a possibili abusi.

2) Gli artt. 6 e 7 violano l'art. 117, comma 2, lett. s) in tema di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Ciò in quanto le citate disposizioni non riproducono le esclusioni contenute nell'art. 19 comma 1 della legge n. 241/1990, in forza del quale

Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

* * *

*Avvocatura Generale dello Stato*

Ne consegue che le forme semplificate di *Scia* previste dalla L.R. sono indistintamente applicabili anche a zone sottoposte a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

Sotto tale profilo non può ritenersi adeguato il mero controllo ex post, successivo all'inizio dell'attività (che è contestuale alla formazione del silenzio-assenso al 30° giorno dalla richiesta), in quanto possono nel frattempo verificarsi pregiudizi irreparabili dei beni ambientali e culturali, tutelati sia dalla Costituzione che dalla normativa nazionale citata (art. 19 comma 1 L. 241/1990).

Da ciò la illegittimità delle citate disposizioni per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*.

3) Da ultimo gli artt. 6 e 7 citati violano l'art. 117, comma 2, lett. n) Cost., laddove introducono un modello semplificato di *Scia* in contrasto con quello previsto dall'art. 19 della legge n. 241/1990.

Il riferimento è in particolare al comma 3 del citato art. 19, il quale prevede che

L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.

* * *

Orbene, le disposizioni regionali impugnate non prevedono siffatta possibilità di un intervento dell'Amministrazione diretto ad impedire l'esercizio di attività in assenza dei presupposti di legge (attività che di fatto può iniziare sulla base della sola autocertificazione).

È opportuno ricordare al riguardo che nella sentenza n. 203/2012, la Corte ha chiarito che la normativa nazionale in tema di *Scia* *"costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art.*

*Avvocatura Generale dello Stato*

117, secondo comma, lettera m)» della Costituzione, come correttamente affermato nell'art. 49 comma 4-ter del D.L. n. 78/2010.

Si precisa poi nella sentenza che

l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia.

In questo quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007).

Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006).

Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

* * *

Nella fattispecie invece la L.R. impugnata ha sia ridotto le sanzioni penali previste dall'art. 19 della legge n. 241/1990, sia derogato il medesimo art. 19 sotto il duplice profilo sopra esposto, e precisamente:

- laddove non pone limitazioni territoriali all'applicabilità della nuova autorizzazione, così ricomprendendovi anche aree sottoposte a maggiori tutele da norme costituzionali o comunitarie (quali appunto quelle indicate nella seconda parte del citato art. 19 comma 1);



Avvocatura Generale dello Stato

- laddove non prevede interventi in via di autotutela analoghi a quelli previsti nella legge nazionale (si richiama al riguardo la recente sentenza n. 49/2016 nella quale la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione della L.R. Toscana n. 1/2005, ha evidenziato come l'istituto dell'autotutela in materia di Scia «costituisce espressione di un principio fondamentale della materia "governo del territorio"».

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 6 e 7 della Legge Regionale Campania 13 giugno 2016, n. 20, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del 28.7.2016.

Roma, 12 agosto 2016

Gianni DE BELLIS

AVVOCATO DELLO STATO

