

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **304/2005** (ECLI:IT:COST:2005:304)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CAPOTOSTI** - Redattore: **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **07/07/2005**

Deposito del **22/07/2005**; Pubblicazione in G. U. **27/07/2005**

Norme impugnate: Questione di legittimità costituzionale degli artt. 19, c. 4°, 34 e 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano dell'8-4-2004, n. 1, recante "Disposizioni per la formulazione del bilancio per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate".

Massime: **29670 29671 29672**

Atti decisi: **ric. 62/2004**

SENTENZA N. 304 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 34 e 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano dell'8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate - legge finanziaria 2004), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 15 giugno 2004, depositato in cancelleria il 23 successivo ed iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Roland Riz per la Provincia Autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 15 giugno e depositato il 23 giugno 2004, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 34 e 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 - legge finanziaria 2004).

Con riferimento all'art. 34, il ricorrente osserva che tale disposizione stabilisce che «per le materie di competenza legislativa della Provincia» e «fatte salve le disposizioni penali», l'intero art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, «non trova applicazione in provincia di Bolzano».

L'Avvocatura ritiene che tale norma darebbe luogo a «gravi incertezze», in quanto da un lato l'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 conterrebbe numerose ed eterogenee disposizioni, dall'altro la disposizione impugnata opererebbe un generico rinvio allo statuto per l'individuazione delle materie di competenza provinciale.

Più specificamente, l'art. 34 contrasterebbe, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma lettera l), Cost., dal momento che le materie dell'ordinamento civile e penale rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato e, d'altra parte, il riconoscimento delle autonomie regionali non potrebbe legittimare l'introduzione di discipline differenziate in tali ambiti [di disciplina]. Né l'art. 8 dello statuto speciale legittimerebbe una tale possibilità, dal momento che la competenza legislativa primaria della Provincia incontrerebbe limiti «confrontabili con (anche se minori di)» quelli previsti dal novellato art. 117, terzo comma, Cost., di talché sarebbe erroneo assimilare la competenza prevista dall'art. 8 dello statuto ad una competenza legislativa esclusiva. Né alcuna modifica potrebbe discendere a tale riguardo dall'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Inoltre, secondo il ricorrente, l'impugnato art. 34 impedirebbe l'applicazione delle norme concernenti il c.d. "condono edilizio" nel territorio provinciale, violando così anche l'art. 119 Cost., in quanto determinerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria dello Stato, il quale avrebbe inserito gli introiti attesi dalle oblazioni nella legge finanziaria 2004.

Infine, rileva l'Avvocatura che i legislatori locali non potrebbero emanare norme meramente "demolitorie" che statuiscono la non applicazione nel territorio regionale delle disposizioni statali. Tali norme pregiudicherebbero l'unità della Repubblica in violazione dell'art. 5 Cost. e comunque concretebbero una sorta di autodichia in contrasto con l'art. 127, secondo comma, Cost., il quale riconosce alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di sottoporre allo scrutinio della Corte le disposizioni statali ritenute incostituzionali. In questa logica, sarebbe violato altresì l'art. 134 Cost.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 38 della legge provinciale n. 1 del 2004, nella parte in cui, inserendo l'art. 5 - *sexies* nella legge provinciale n. 10 del 1999, al comma 3 di quest'ultimo, consente che i sottoprodotti animali non idonei al consumo umano possano «essere trasportati dall'imprenditore agricolo senza ulteriori oneri autorizzativi alla più vicina struttura autorizzata ai fini dello smaltimento». Il successivo comma 4 del predetto art.5 - *sexies*, prevede poi una sanzione amministrativa pecuniaria esigua per il caso di fuoriuscita e dispersione di liquidi organici dal mezzo di trasporto. I commi 1 e 2 dell'articolo

richiamato, che l'Avvocatura dichiara di non impugnare, consentono macellazioni domiciliari con il solo limite del consumo in ambito familiare.

Secondo il ricorrente la disposizione censurata contrasterebbe con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario «e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost.». Infatti, si osserva, il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione del 3 ottobre 2002, n. 1774, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano, all'art. 7 ha disciplinato la raccolta, il trasporto e il magazzinaggio di tali sottoprodotti e all'art. 9 ha posto l'obbligo per i mittenti, i vettori e i destinatari di tenere un apposito registro.

L'Avvocatura ritiene che l'art. 38 contrasti, altresì, «con l'esclusività prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con i limiti posti dallo statuto speciale alle competenze legislative della Provincia» (tra le quali non rientrerebbe la gestione dei rifiuti solidi), nonché «con le norme statali sia 'interposte' sia attuative delle direttive europee in materia di rifiuti, quali quelle recate dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22» (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

3. - Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che il ricorso statale sia respinto in quanto inammissibile e comunque infondato.

Con riguardo alle censure mosse avverso l'art. 34 della legge prov. n. 1 del 2004, la Provincia autonoma osserva innanzitutto che la disposizione disciplinerebbe gli aspetti strettamente amministrativi ed urbanistici del condono e sotto tale profilo atterrebbe alla materia "urbanistica" nella quale lo statuto speciale riconosce una competenza legislativa primaria provinciale. Lo stesso art. 34, facendo espressamente salve le disposizioni statali di tipo penale, sarebbe pienamente rispettoso del riparto di competenze tra Stato e Province autonome.

Peraltro, il rapporto tra le competenze legislative primarie delle Province autonome di Trento e Bolzano e quelle statali in materia di condono edilizio sarebbe già stato chiarito da questa Corte con la sentenza n. 418 del 1995, nella quale è stato riconosciuto alla Provincia il potere di decidere se dare applicazione o meno alla parte amministrativa della sanatoria.

Tale conclusione sarebbe stata confermata dalle più recenti sentenze n. 198 e n. 196 del 2004 - pronunciate successivamente alla notificazione del ricorso governativo - nelle quali si riconosce alle autonomie speciali la potestà di disciplinare liberamente la sanatoria degli abusi edilizi commessi nel proprio territorio, purché nel rispetto della competenza statale in materia penale.

4. - Con riguardo alle censure mosse avverso l'art. 38, il quale introduce l'art. 5-sexies (Macellazioni domiciliari) nella legge provinciale 14 dicembre 1999, n. 10 (Disposizioni urgenti nel settore dell'agricoltura), la Provincia autonoma afferma innanzitutto che quella sollevata in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sarebbe inammissibile, in quanto del tutto generica e immotivata, secondo la giurisprudenza di questa Corte.

In ogni caso, la censura sarebbe infondata, dal momento che la disposizione non inciderebbe sull'impatto ambientale della macellazione delle carni per uso domestico. Essa conterrebbe norme di semplificazione, giustificate dall'esiguità dei capi macellati (due l'anno) e inserite in un quadro volto a prevenire rischi di malattie animali. Pertanto, essa rientrerebbe nella materia della "tutela della salute" ovvero "dell'alimentazione", entrambe attribuite alla potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Peraltro, osserva la resistente, l'art. 9, numero 10, dello statuto attribuisce alla potestà concorrente della Provincia la materia "dell'igiene e della sanità", mentre l'art. 8, comma 1, n. 21, attribuisce alla

competenza esclusiva la materia del "patrimonio zootecnico".

Infondato sarebbe altresì il richiamo alle norme statali attuative delle direttive europee e, in particolare, al d.lgs. n. 22 del 1997, in quanto basato sull'erroneo presupposto che la norma impugnata rientri nella materia della "tutela dell'ambiente".

In ogni caso il ricorrente, ad avviso della Provincia autonoma, non spiegherebbe in cosa consisterebbe la asserita violazione delle norme invocate né quali sarebbero i principi regolatori della materia.

Del tutto infondato, infine, sarebbe il richiamo al regolamento comunitario n. 1774 del 2002, innanzitutto in quanto - benché l'art. 38 della legge provinciale disciplini un'ipotesi quantitativamente esigua e marginale di macellazione, appunto quella domiciliare a scopi di sostentamento - non escluderebbe gli obblighi di sicurezza richiedendo che siano adempiuti gli obblighi di registrazione previsti dalla normativa vigente. Tale attenzione sarebbe confermata dalla previsione di una sanzione, contenuta nel comma 4 della norma, per i casi di violazione delle sue prescrizioni.

Inoltre, la normativa comunitaria richiamata sarebbe inapplicabile alla fattispecie in considerazione, dal momento che i residui di macellazione cui si riferisce la disposizione impugnata rientrerebbero tra i rifiuti alimentari con riguardo ai quali l'art. 7, comma 1, del regolamento n. 1774 del 2002 esclude che si applichino le norme in materia di raccolta, trasporto e identificazione contenute nell'allegato II al regolamento stesso. Per analoghe ragioni non sarebbe applicabile al caso di specie l'art. 9 del medesimo regolamento.

D'altra parte, l'art. 38 presupporrebbe l'avvenuto assolvimento degli obblighi di registrazione previsti dalla normativa vigente escludendo soltanto «ulteriori oneri aggiuntivi» rispetto ad essi e dunque non potrebbe sostenersi che il trasporto in questione avvenga in assenza di qualsiasi autorizzazione o controllo.

5. - Successivamente, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato la legge provinciale 23 luglio 2004, n. 4 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006), la quale, all'art. 29, comma 1, lettera e), ha abrogato l'art. 34 della legge prov. n. 1 del 2004.

6. - In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale dà atto della sopravvenuta abrogazione dell'art. 34 della impugnata legge prov. n. 1 del 2004, ad opera della legge prov. n. 4 del 2004, affermando che «la materia del contendere parrebbe perciò cessata», ma aggiungendo, peraltro, di lasciare «alla difesa della Provincia il compito di evidenziare eventuali questioni originate dai tre mesi di vigenza del citato art. 34».

Con riguardo all'art. 38, la difesa erariale ribadisce le proprie censure, sostenendo, in particolare, che la disposizione impugnata concernerebbe la eliminazione dei rifiuti e pertanto rientrerebbe nella materia della "tutela dell'ambiente".

Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria nella quale sostiene che si sarebbe verificata la cessazione della materia del contendere in relazione all'art. 34 della legge prov. n. 1 del 2004.

Per quanto attiene alle censure mosse avverso l'art. 38, comma 3, la Provincia autonoma ribadisce che le stesse sarebbero inammissibili, perché non motivate, e comunque infondate.

In particolare, la norma censurata atterrebbe alla materia del "patrimonio zootecnico" che l'art. 8 dello statuto speciale attribuisce alla potestà esclusiva della Provincia, mentre, per i profili legati all'igiene e alla sanità, la competenza legislativa concorrente della medesima

Provincia sarebbe espressamente prevista dall'art. 9, comma 1, numero 10 dello statuto.

Nel merito, la difesa della Provincia autonoma ribadisce l'infondatezza delle censure, osservando, in particolare, che il regolamento comunitario n. 1774 del 2002, di cui l'Avvocatura lamenta la lesione, non troverebbe applicazione alla fattispecie oggetto dell'art. 38 dal momento che detto regolamento escluderebbe l'applicazione ai rifiuti alimentari delle norme dallo stesso previste in tema di raccolta, trasporto e identificazione. In tale tipologia di rifiuti rientrerebbero anche i sottoprodotti derivanti dalla macellazione ai quali pertanto non si applicherebbero le disposizioni del regolamento.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 34 e 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004 - 2006 e norme legislative collegate - legge finanziaria 2004).

L'art. 34, stabilisce che «fatte salve le disposizioni penali, per le materie di competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano» l'intero art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, «non trova applicazione in provincia di Bolzano». Tale norma, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), con l'art. 117, terzo comma, con l'art. 119, nonché con gli artt. 5, 127, secondo comma, e 134 della Costituzione, senza che possa ritenersi sorretto dalla competenza legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma dall'art. 8, numero 5, dello statuto speciale.

L'art. 38, il quale consente che i sottoprodotti animali non idonei al consumo umano possano «essere trasportati dall'imprenditore agricolo senza ulteriori oneri autorizzativi alla più vicina struttura autorizzata ai fini dello smaltimento», violerebbe anzitutto l'art. 117, primo comma, della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in particolare dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione del 3 ottobre 2002, n. 1774, che all'art. 7 ha disciplinato la raccolta, il trasporto e il magazzinaggio di tali sottoprodotti e all'art. 9 ha posto l'obbligo per i mittenti, i vettori e i destinatari di tenere un apposito registro. La disposizione impugnata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e con la competenza esclusiva statale ivi prevista, con «i limiti posti dallo Statuto speciale alle competenze legislative della Provincia» (tra le quali non rientrerebbe la gestione dei rifiuti solidi), nonché con «le norme statali sia 'interposte' sia attuative delle direttive europee in materia di rifiuti, quali quelle recate dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22» (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

2. - Per ragioni di eterogeneità rispetto alle altre questioni sollevate con il medesimo ricorso avverso la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2004, le indicate questioni di legittimità costituzionale devono essere trattate separatamente e decise con autonoma pronuncia.

3. - Quanto alla questione concernente l'art. 34 della legge impugnata, va osservato che nelle more del giudizio è anzitutto intervenuta la sentenza di questa Corte n. 196 del 2004, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, in particolare riconoscendo alle Regioni il fondamentale potere di modulare l'ampiezza della sanatoria amministrativa degli abusi edilizi commessi nel proprio territorio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi medesimi, ferma restando la

esclusiva spettanza al legislatore statale della potestà di disciplinare i profili penali del condono edilizio straordinario, nonché di individuare la portata massima del condono stesso, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili. Nella medesima sentenza, con specifico riferimento alle Regioni ad autonomia particolare, questa Corte ha espressamente affermato che «ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale appare maggiore, perché in questo caso possono operare solo il limite della "materia penale" (comprensivo delle connesse fasi procedurali) e quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di "grande riforma" (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili), mentre spetta al legislatore regionale la eventuale indicazione di ulteriori limiti al condono, derivanti dalla sua legislazione sulla gestione del territorio».

Successivamente alla decisione di questa Corte, il legislatore nazionale è intervenuto con il decreto-legge 12 luglio 2004 n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 191 del 2004, il quale, all'art. 5, ha stabilito il termine entro cui i legislatori regionali avrebbero dovuto determinare le specificazioni normative di loro competenza, provvedendo altresì, in conseguenza, a differire il termine originariamente previsto per la presentazione delle domande di sanatoria da parte dei soggetti interessati.

A ciò ha fatto seguito un duplice intervento legislativo della Provincia autonoma di Bolzano, la quale, con l'art. 29, comma 1, lettera e), della legge 23 luglio 2004, n. 4 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia di Bolzano per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006), ha provveduto ad abrogare l'art. 34 oggetto dell'impugnazione nel presente giudizio, e, successivamente, con la legge 19 ottobre 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di sanatoria di violazioni edilizie), ha adottato la disciplina di attuazione nel territorio della Provincia del condono edilizio straordinario previsto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003.

Gli intervenuti mutamenti sostanziali del quadro normativo in termini di piena satisfattività delle pretese fatte valere dal ricorrente e la connessa impossibilità di consolidamento di ogni eventuale effetto prodotto dalla disciplina impugnata, comportano la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure sull'art. 34 della legge prov. n. 1 del 2004.

4. - Quanto alle questioni concernenti l'art. 38, comma 3, della legge prov. impugnata, va preliminarmente osservato che il ricorrente fa erroneo riferimento ad una disposizione che formalmente non esiste, dal momento che l'art. 38 citato è costituito da un unico comma che dispone l'inserimento dell'art. 5-*sexies* (Macellazioni domiciliari) nella legge provinciale 14 dicembre 1999, n. 10 (Disposizioni urgenti nel settore dell'agricoltura) e che solo quest'ultimo articolo, in realtà, contempla un comma 3 peraltro corrispondente in tutto e per tutto alla norma censurata dal ricorrente. Tuttavia, in virtù di tale piena corrispondenza, il ricorso deve essere, per tale profilo, ritenuto ammissibile e riferito correttamente all'art. 38 della legge prov. n. 1 del 2004 nella parte in cui introduce l'art. 5-*sexies*, comma 3, nella legge prov. n. 10 del 1999.

5. - Le questioni proposte sono inammissibili sotto diverso profilo.

Anche non dando rilievo al fatto che le diverse censure prospettate dal ricorrente sono costruite, in termini complessi, sia su parametri statuari che su disposizioni del Titolo V della Costituzione, senza che venga prescelto in termini chiari il regime di autonomia costituzionale cui fare riferimento, l'unica censura sorretta da una adeguata motivazione concerne la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per l'asserito contrasto con i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Con riferimento a tale censura il ricorrente non ha però argomentato in alcun modo per quale ragione debba essere preso in considerazione l'art. 117 Cost. anziché lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Pertanto, stante la assoluta mancanza di argomentazione al riguardo, in conformità al costante orientamento di questa Corte (cfr. sentenze n. 65 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 213 del 2003), deve essere dichiarata l'inammissibilità anche di tale censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate, dal Presidente del Consiglio dei ministri, nei confronti della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004 2006 e norme legislative collegate legge finanziaria 2004), con il ricorso indicato in epigrafe,

1) *dichiara* cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, all'art. 119, nonché agli artt. 5, 127, secondo comma, e 134 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1, nella parte in cui introduce l'art. 5-sexies, comma 3, nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 dicembre 1999, n. 10 (Disposizioni urgenti nel settore dell'agricoltura), sollevate 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 7 luglio 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.