

Sentenza: 109 del 1 aprile 2011

Materia: Ambiente e difesa del suolo

Limiti violati: artt. 8, primo comma, n. 13, 9, primo comma, n. 9, 14, terzo comma e 16, primo comma, dello statuto della regione Trentino Alto Adige in riferimento agli artt. 33, 34 e 35 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti della regione Campania, per l'avvio della fase non emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile)

Esito: dichiarazione

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

La Provincia autonoma di Trento ha promosso in via principale questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti della Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), come convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26.

La ricorrente ha prospettato la violazione della seguente normativa: 1) dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e precisamente: dell'articolo 8, comma primo, nn. 1, 5, 6, 13, 17 e 24; dell'articolo 9, nn. 9 e 10; dell'art. 14, commi 2 e 3; dell'art. 16, nonché del titolo VI, nonché delle norme di attuazione di cui al 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 Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); di cui al 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); di cui al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); di cui al d.lgs. 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); di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); 3) del principio di leale collaborazione.

La norma impugnata stabilisce che, nelle circostanze in essa previste - connesse alla necessità d'intervenire con urgenza nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico - in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere dette situazioni, e comunque non oltre tre anni dall'entrata in vigore del decreto-legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile, nonché i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, possono essere nominati commissari straordinari delegati. La nomina avviene ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2 (primo periodo). I commissari attuano gli interventi previsti dalla norma in questione (secondo periodo). Infine, il comma 2, primo periodo, riguarda l'attività di coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi, nonché quella di verifica, attuata dai commissari che promuovono le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi stessi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato art. 20, comma 4.

La ricorrente osserva che le Province autonome hanno competenza legislativa primaria in materia di «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, n. 13, dello statuto), di «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, n. 24, dello statuto), di «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, n. 17, dello statuto), di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, n. 5, dello statuto), di «tutela del paesaggio» (art. 8, n. 6, dello statuto). Inoltre, le Province autonome sono dotate di competenza legislativa concorrente in materia di «utilizzo delle acque pubbliche» (art. 9, n. 9, dello statuto) e di «igiene e sanità» (art. 9, n. 10, dello statuto).

L'art. 14 dello statuto medesimo dispone (tra l'altro) che «l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della Provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base ad un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della Provincia in seno ad un apposito comitato».

In questo quadro, la ricorrente ritiene palese che, in virtù delle disposizioni statutarie, delle citate norme di attuazione nonché delle determinazioni assunte dallo Stato e dalla Provincia stessa in esecuzione di esse, la ricorrente medesima

sia dotata di competenza legislativa ed amministrativa nella materia della difesa del suolo dal rischio idrogeologico.

La Corte ritiene la questione fondata, nei sensi di seguito precisati.

La normativa censurata ha chiaramente carattere straordinario, come si evince dal rilievo che è destinata ad operare, al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, «in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e comunque non oltre i tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto». Essa si applica all'intero territorio nazionale, essendo relativa «agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale», come individuate ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di nominare, con la procedura nella normativa stessa prevista, commissari straordinari delegati.

Tali organi attuano gli interventi, provvedono alle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati, e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività necessarie per la realizzazione degli interventi stessi.

Ciò premesso la Corte osserva che, le attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (vedi sentenze 341/210, 254, 246, 232 del 2009).

Tuttavia, nel caso di specie, sussiste anche una competenza primaria della Provincia autonoma di Trento.

Essa è desumibile, in primo luogo, dall'art. 8, primo comma, n. 13, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che demanda alle Province la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall'art. 4 (cioè in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica), in materia, tra l'altro, di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche. A tale nozione (con particolare riguardo al concetto di "prevenzione") è riconducibile anche il rischio idrogeologico, ancorché esso non formi oggetto di una previsione specifica, considerata anche la competenza legislativa attribuita alla provincia in materia di utilizzazione delle acque pubbliche (escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico), ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia.

Inoltre, la Corte richiama l'art. 14, terzo comma, dello statuto speciale, a norma del quale «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 ad un apposito comitato». L'art. 1 del d.P.R. n. 381 del 1974 dispone che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia (tra l'altro) di urbanistica, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di lavori pubblici

d'interesse provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciali e quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e di Bolzano ai sensi e nei limiti di cui agli artt. 8, 9 e 16 dello statuto di autonomia, e con l'osservanza delle norme di cui allo stesso decreto n. 381 del 1974.

L'art. 5, quarto comma, di quest'ultimo atto prescrive che il detto piano (denominato piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche) vale anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale, aggiungendo che «Il Ministro dei lavori pubblici nella sua qualità di presidente del comitato istituzionale delle relative autorità di bacino di rilievo nazionale, ed il presidente della provincia interessata assicurano, mediante apposite intese, il coordinamento e l'integrazione delle attività di pianificazione nell'ambito delle attribuzioni loro conferite dal presente decreto e dalla legge 18 maggio 1989, n. 183». L'art. 8 dello stesso decreto, nel primo comma, stabilisce che il piano generale «deve programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua, con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata». La medesima norma, nel secondo comma, precisa che «Il progetto di piano è predisposto per ciascuna provincia in seno ad un apposito comitato, d'intesa tra tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti della provincia interessata, entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. I rappresentanti sono designati rispettivamente dal presidente del Consiglio dei ministri e dalla giunta provinciale». I commi successivi, poi, dettano il procedimento per l'adozione del piano, disponendo che esso, una volta deliberato d'intesa tra i rappresentanti statali e provinciali, «è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica su proposta, conforme all'intesa raggiunta, del Ministro per i lavori pubblici e del presidente della provincia interessata».

In forza di tali disposizioni, il piano generale relativo al territorio della provincia autonoma di Trento è stato reso esecutivo con d.P.R. 15 febbraio 2006. Esso contiene, tra l'altro, una specifica disciplina delle aree a rischio idrogeologico, suddivise, ai sensi degli artt. 15 e seguenti, in quattro classi di gravosità crescente (da R1 a R4), individuate, perimetrate e classificate secondo i criteri nella disciplina stessa previsti.

Va, ancora, considerato, prosegue la Corte, che il citato d.P.R. n. 381 del 1974, all'art. 33, stabilisce che, nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, le norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 996 (Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità-Protezione civile), trovano applicazione all'insorgere di situazioni di danno o di pericolo, che per la loro natura ed estensione non possono essere fronteggiate con l'esercizio delle competenze proprie o delegate delle Province e con l'impiego delle organizzazioni di uomini e di mezzi di cui dispongono. Il successivo art. 34 dispone che alla dichiarazione di cui all'art. 5 della legge n. 996 del 1970, ed alla nomina del commissario previsto dal medesimo articolo, si provvederà

d'intesa con i Presidenti delle giunte provinciali, ove la calamità riguardi i territori di entrambe le Province, ovvero con il Presidente della giunta della provincia interessata ove solo una delle due sia stata colpita. L'art. 35 precisa che gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali e che l'applicazione delle norme di cui alla legge n. 996 del 1970 non incide sulla competenza della Regione e delle Province né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti. Aggiunge, altresì, nel secondo comma, che, ai fini dell'applicazione dell'art. 5, comma 4, della legge ora citata (norma che, ai fini della necessaria unità, affida al commissario la direzione dei servizi di soccorso, con l'obbligo di avvalersi della collaborazione degli organi regionali e degli enti locali interessati), il detto commissario provvede in particolare al coordinamento degli interventi dello Stato con quelli effettuati dagli organismi della Regione e delle Province, nel rispetto del disposto di cui al comma precedente.

In questo quadro normativo - fermo il punto che, ai sensi dell'art. 16, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nelle materie e nei limiti entro cui la Regione o la Provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla Regione e dalla Provincia - si deve osservare che, con riferimento alla difesa del suolo dal rischio idrogeologico, sussiste un concorso di competenze di cui lo stesso legislatore statale ha tenuto conto, prevedendo incisive forme di collaborazione.

Ciò si evince dalla normativa dianzi citata, nella quale è frequente la previsione dell'intesa ed è posta in luce l'esigenza del reciproco rispetto delle competenze statali e della Provincia interessata.

La normativa impugnata, ad avviso della Corte, però, pur facendosi carico della necessità d'intervenire con urgenza nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico in attesa di completare la riforma della disciplina relativa alla difesa del suolo, non ha tenuto adeguato conto dei suddetti profili, nell'introdurre la possibilità di nominare commissari straordinari, cui sono affidati poteri molto ampi, nonché i poteri di sostituzione e di deroga di cui all'art. 20, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni. Quest'ultima norma attribuisce al commissario, fin dal momento della nomina, i poteri, anche sostitutivi degli organi ordinari o straordinari, provvedendo in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico, fermo restando l'osservanza di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, 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, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La nomina dei commissari avviene con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti gli organi e gli uffici nella norma indicati, tra cui i Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

Questo è l'unico momento di coinvolgimento previsto per la Provincia ricorrente, momento che non può certo considerarsi adeguato, sia perché circoscritto alla sola fase iniziale della nomina, sia perché limitato alla forma partecipativa più debole, cioè al parere, mentre nulla è stabilito, con riguardo al ruolo della Provincia autonoma, per le fasi e le determinazioni successive. La normativa impugnata, dunque, in relazione al territorio della Provincia di Trento si rivela lesiva della competenza legislativa primaria di quest'ultima, ponendosi in contrasto con gli artt. 8, primo comma, n. 13, 9, primo comma, n. 9, 14, terzo comma e 16, primo comma, dello statuto di autonomia, in riferimento agli artt. 1, 5, quarto comma, 8, 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974 (come questa Corte ha più volte affermato, anche le norme di attuazione dello statuto speciale possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità: vedi sentenze nn. 287 e 263 del 2005).

In effetti, proprio i tre articoli da ultimo citati (in materia di protezione civile) ben definiscono i rapporti tra lo Stato e le Province autonome in relazione al territorio di queste ultime, realizzando un equilibrato bilanciamento tra le competenze sopra ricordate, con il richiamo alla legge n. 996 del 1970 nei sensi previsti dall'art. 33, la previsione dell'intesa di cui all'art. 34 e l'attribuzione agli interventi dello Stato del carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali (art. 35), con la precisazione che l'applicazione delle norme di cui alla citata legge n. 996 del 1970 non incide sulle competenze della Regione e delle Province autonome né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti.

Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, nella parte in cui non rinvia, per l'applicazione di detta normativa al territorio della Provincia autonoma di Trento, alle procedure di cui agli artt. 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974. La dichiarazione d'illegittimità costituzionale nei sensi predetti, essendo basata sulla violazione del sistema statutario del Trentino-Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche alla Provincia autonoma di Bolzano.