CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **109/2011** (ECLI:IT:COST:2011:109)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **CRISCUOLO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **23/03/2011**
Deposito del **01/04/2011**; Pubblicazione in G. U. **06/04/2011**
Norme impugnate: Art. 17, c. 1°, primo e secondo periodo, e c. 2°, primo periodo , del decreto legge 30/12/2009, n. 195, convertito con modificazioni in legge 26/02/2010, n. 26.
Massime: **35533**
Atti decisi: **ric. 71/2010**

SENTENZA N. 109

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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 nella 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) convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 28 aprile 2010, depositato in cancelleria il 3 maggio 2010 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

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

Ritenuto in fatto

1. — La Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale, con ricorso notificato il 28 aprile 2010 al Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 3 maggio 2010, 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, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 27 febbraio 2010, n. 48, S.O., «nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso, ed in particolare nella parte in cui rende applicabile tale disposizione alla Provincia autonoma di Trento».

2. — La Provincia ha prospettato, in ordine alla norma censurata, la violazione: 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; 2) 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 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 «utilizzazione delle acque pubbliche» (art. 9, n. 9, dello statuto) e di «igiene e sanità» (art. 9, n. 10, dello statuto).

Ai sensi dell'art. 16 dello statuto, nelle materie di competenza legislativa provinciale

spettano alle Province autonome le relative potestà amministrative.

Il titolo VI dello statuto speciale e le relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992 cit.) assicurano alle Province autonomia finanziaria nelle materie di propria competenza.

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».

La ricorrente prosegue rimarcando che le menzionate norme statutarie sono state attuate ed integrate dalle norme di attuazione di cui agli atti normativi dianzi citati.

In particolare, a suo avviso, viene in rilievo il d.P.R. n. 381 del 1974, il cui art. 1 trasferisce alle Province autonome (tra l'altro) le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, mentre l'art. 5, comma 1, del medesimo decreto demanda alle Province stesse tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico (del pari trasferito) e il comma 4 aggiunge che il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (PGUAP), contemplato dall'art. 14 del d.P.R. n. 670 del 1972, vale anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale.

Inoltre, l'art. 7 del citato d.P.R. delega alle Province autonome l'esercizio delle funzioni statali in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria e l'art. 8, comma 1, nel disciplinare il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, stabilisce che esso (tra l'altro) deve contenere «le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di tutela del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della Provincia interessata».

La ricorrente riferisce, poi, che con d.P.R. 15 febbraio 2006 è stato reso esecutivo il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche relativo alla Provincia di Trento e ne illustra i contenuti con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nonché alla tutela dal rischio idrogeologico e alle misure di prevenzione per le aree a rischio. Osserva che il capo IV del d.P.R. ora citato è dedicato appunto alle «aree a rischio idrogeologico», delle quali definisce la nozione e la suddivisione in quattro classi di gravosità crescente, in funzione del livello di pericolosità dell'evento, della possibilità di perdite di vite umane e del valore dei beni presenti (art. 15). Infine, sottolinea che, a parte le competenze specifiche nel settore della difesa del suolo e delle acque, i lavori connessi alla difesa del suolo si traducono tutti in lavori pubblici di interesse provinciale, di competenza piena della Provincia.

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.

Tanto premesso, essa illustra le norme censurate, costituenti – in quanto riferite alla Provincia di Trento – oggetto dell'impugnazione.

Tali disposizioni (art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del d.l. n. 195 del 2009, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 26 del 2010), stabiliscono che, nelle circostanze in esse 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 Provincia ricorda che i piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, cui la normativa censurata si riferisce, sono attualmente disciplinati dall'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che demanda l'approvazione dei piani stessi alle Autorità di bacino, le quali provvedono anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali.

Lo stesso testo dispone che i detti piani straordinari devono ricomprendere in via prioritaria le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e che essi «contengono in particolare l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale».

La ricorrente segnala ancora che la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria per l'anno 2010), nell'art. 2, comma 240, dispone degli stanziamenti destinandoli ai menzionati piani straordinari; e, quanto al ruolo dei commissari, menziona l'art. 20 del d.l. 29 novembre 1998 (recte: 2008), n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), a sua volta richiamato dalla normativa censurata, sottolineando, in particolare, il comma 4 che contempla i poteri dei detti commissari.

Dopo aver posto in luce che la normativa de qua certamente si applica anche al territorio provinciale (come si evince dal riferimento ai presidenti delle Province autonome, di cui all'impugnato art. 17, comma 1), la ricorrente deduce la violazione delle proprie competenze legislative ed amministrative, facendo leva sulle disposizioni che le conferiscono la competenza in materia di opere idrauliche e di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, nonché su quelle che attribuiscono al PGUAP lo scopo di difesa del suolo e lo equiparano ai piani di bacino di rilievo nazionale. Proprio sulla base di tale competenza essa si è dotata, d'intesa con lo Stato, di uno strumento completo di tutela dal rischio idrogeologico, qual è appunto il PGUAP, reso esecutivo col d.P.R. 15 febbraio 2006.

Pertanto – prosegue la Provincia di Trento – la difesa del suolo dal rischio idrogeologico avrebbe, nel territorio della Provincia stessa, una disciplina speciale, di derivazione statutaria, concordata con lo Stato, che pienamente le riconoscerebbe la relativa competenza.

Invece, le norme impugnate regolerebbero gli interventi diretti a rimuovere le suddette situazioni di rischio prevedendo la possibilità di attribuire la competenza operativa ad un organo straordinario statale, dotato di ampi poteri sostitutivi e di deroga ad ogni disposizione vigente, nonché con ampiezza di poteri tale da interferire con il sistema trentino di tutela, sovrapponendosi in particolare al PGUAP. Ne deriverebbe la violazione delle citate norme

statutarie e di attuazione, nonché dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude la diretta applicabilità delle leggi statali nelle materie di competenza provinciale.

Questa competenza non potrebbe essere negata riconducendo la difesa del suolo alla materia ambientale e da ciò traendo la conclusione per affermare la competenza statale in forza dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. Infatti, come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 45 del 2010 in relazione alla parallela competenza provinciale in materia di lavori pubblici, la "maggiore autonomia" conferita alla Provincia dallo statuto impedirebbe che ad essa possano applicarsi come tali le clausole di competenza statale, fermi restando i meccanismi che nel quadro statutario prevedono il coordinamento delle competenze provinciali con quelle statali (è richiamata anche la sentenza n. 226 del 2009).

Inoltre, le opere in cui si dovrebbe tradurre l'attività dei commissari rientrerebbero tutte nella categoria dei lavori pubblici di interesse provinciale, spettante alla piena competenza della ricorrente sia legislativa che amministrativa.

Ancora, sarebbe violato anche l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, in forza del quale «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione». Invero, aggiunge la ricorrente, le norme censurate conferiscono ad organi statali funzioni amministrative in una materia spettante alle Province autonome.

Né la competenza statale potrebbe giustificarsi sulla base del riferimento alle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità d'intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, perché l'urgenza non sarebbe un presupposto sufficiente per superare il riparto di competenze fissato dalle norme di attuazione. Tali situazioni andrebbero affrontate con gli strumenti previsti dalle medesime norme, cioè con i poteri di ordinanza fatti salvi dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 266 del 1992 e con i poteri sostitutivi statali, nei limiti in cui essi siano consentiti.

La ricorrente chiarisce che, con la proposta impugnazione, non intende negare le competenze che – nell'evidente interesse della popolazione provinciale – le stesse norme di attuazione assegnano allo Stato nella materia della protezione civile, previste dal d.P.R. n. 381 del 1974. Al contrario, la struttura stessa di tali competenze, e i rapporti che ne risultano tra lo Stato e la Provincia autonoma, dimostrerebbero la fondatezza delle censure formulate.

La Provincia di Trento richiama l'art. 33 delle citate norme di attuazione, che rende applicabili 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), qualora insorgano «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»; l'art. 34 delle medesime, in base al quale alla dichiarazione di cui all'art. 5 della legge n. 996 del 1970, ed alla nomina del commissario ivi previsto, si provvederà d'intesa con i presidenti delle giunte provinciali, ovvero con il presidente della giunta della provincia interessata; l'art. 35, il quale precisa che «gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali e l'applicazione delle norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 998, 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» e che «ai fini dell'applicazione del quarto comma dell'articolo 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, il 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».

Sarebbe evidente, dunque, che persino nel quadro della protezione civile resterebbe esclusa qualsiasi competenza dello Stato in casi diversi da quelli indicati e che il pur necessario intervento statale, in situazioni destinate a superare le possibilità d'intervento della Provincia, sarebbe previsto in un quadro d'intesa e di condivisione.

In ogni caso, qualora gli interventi di cui alle disposizioni impugnate si dovessero ritenere riferiti alle situazioni di emergenza, come definite nel quadro della normativa ora ricordata, la Provincia non negherebbe certo, in tali limiti, la competenza statale, a condizione che s'intendano richiamati anche i meccanismi d'intesa e di coordinamento di cui alle citate disposizioni.

Infine, in via subordinata, qualora questa Corte dovesse ritenere non fondate le censure illustrate, l'art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, sarebbe comunque illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, non essendo sufficiente, nelle situazioni date, la mera consultazione dei Presidenti delle Regioni, ed essendo invece necessaria l'intesa con la Provincia, sia ai fini della nomina dei commissari, sia nella fase di attuazione degli interventi, avuto riguardo all'evidente intreccio tra questi e le competenze provinciali sopra elencate. Anche l'art. 17, comma 2, si porrebbe in contrasto col principio di leale collaborazione, non prevedendo l'intesa nel momento in cui il Ministero svolge l'attività di verifica e coordinamento degli interventi.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato il giorno 1 giugno 2010, chiedendo il rigetto del ricorso.

Dopo aver richiamato il tenore delle disposizioni impugnate, la difesa dello Stato sostiene che gli argomenti addotti dalla Provincia autonoma sarebbero non fondati perché, come riconosciuto dalla medesima ricorrente, le citate disposizioni riguarderebbero interventi diretti a disciplinare la difesa del suolo, materia non compresa tra quelle statutarie e rientrante, invece, nella competenza esclusiva statale, relativa alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», come affermato, anche di recente, da questa Corte con sentenza n. 232 del 2009.

La competenza in materia di tutela dell'ambiente risulterebbe attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ancor prima della legge costituzionale n. 3 del 2001, mentre non risulterebbe attribuita da alcuna disposizione statutaria alla competenza provinciale.

Sarebbe vero che la disciplina impugnata andrebbe ad intrecciarsi con ambiti di competenza statutaria, anche di tipo primario, ma sarebbe anche vero che la competenza primaria della Provincia dovrebbe essere esercitata nei limiti di cui all'art. 4 (dello statuto di autonomia), che prevede in modo espresso la soglia dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Pertanto il legislatore statale non dovrebbe prevedere forme d'intesa con la Provincia autonoma, le cui competenze risulterebbero rispettate con l'acquisizione del previsto parere del Presidente della Provincia interessata.

4. — In prossimità dell'udienza di discussione, la ricorrente ha depositato memoria con la quale, ribadendo gli argomenti già formulati, ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso in

via principale questione di legittimità costituzionale – in riferimento: A) allo 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: all'articolo 8, comma primo, numeri 1, 5, 6, 13, 17 e 24; all'articolo 9, numeri 9 e 10; all'articolo 14, commi 2 e 3; all'articolo 16; al titolo VI; B) alle 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); C) al principio di leale collaborazione – 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 nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo e altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla protezione civile), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, «nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso, ed in particolare nella parte in cui rende applicabile tale disposizione alla Provincia autonoma di Trento».

2. — La norma impugnata – sotto la rubrica «Interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale» – per quanto qui interessa, dispone che: «1. In considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità dì intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e 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, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza, ed i presidenti delle regioni o delle province autonome interessate, possono essere nominati commissari straordinari delegati, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, con riferimento agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale del territorio nazionale, come individuate ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. I commissari 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 di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato articolo 20, comma 4, del citato n. 185 del 2008. (….)».

2. L'attività di coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1, nonché quella di verifica, fatte salve le competenze attribuite dalla legge alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, sono curate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che vi provvede sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza, con le proprie strutture anche vigilate, ivi incluso un ispettorato generale, cui è preposto un dirigente di livello dirigenziale generale e con due dirigenti di livello dirigenziale del medesimo Ministero, con incarico conferito anche in

soprannumero rispetto all'attuale dotazione organica, ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. (….)».

3. — La ricorrente rileva 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), e richiama le specifiche disposizioni statutarie e di attuazione che, a suo avviso, danno fondamento alla competenza suddetta (come meglio esposto in narrativa). Pone l'accento, tra l'altro, sull'art. 14 dello statuto medesimo, in forza del quale «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»; ed osserva che con d.P.R. 15 febbraio 2006 è stato reso esecutivo il detto piano generale relativo alla Provincia di Trento e ne illustra i contenuti con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nonché alla tutela dal rischio idrogeologico e alle misure di prevenzione per le aree a rischio.

La Provincia di Trento, poi, illustra il contenuto delle disposizioni oggetto dell'impugnazione, rimarca che esse certamente si applicano anche al territorio provinciale (come si evince dal riferimento ai presidenti delle Province autonome), ribadisce la propria competenza nella materia de qua e, dopo aver chiarito che, con la proposta impugnazione, essa non intende negare le competenze che – nell'evidente interesse della popolazione provinciale – le stesse norme di attuazione assegnano allo Stato nella materia della protezione civile (sono richiamati, in particolare, gli artt. 33, 34 e 35 del d.P.R. n. 381 del 1974), deduce che, persino nel quadro di essa, resterebbe esclusa qualsiasi competenza dello Stato in casi diversi da quelli indicati e che il pur necessario intervento statale, in situazioni destinate a superare le possibilità d'intervento della Provincia, sarebbe previsto in un contesto d'intesa e di condivisione.

In via subordinata, la normativa impugnata sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione.

4. — La questione è fondata, nei sensi di seguito precisati.

4.1. — 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 posto, si osserva che, come questa Corte ha già chiarito, 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. (ex plurimis: sentenze n. 341 del 2010; n. 254, n. 246 e n. 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, va richiamato 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 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.

5. — 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, 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: ex multis: 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, deve essere dichiarata 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.

Ogni altro profilo rimane assorbito.

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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo e altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, per la parte in cui non rinvia, per l'applicazione di detta normativa al territorio delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alle procedure di cui agli articoli 33, 34 e 35 del 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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

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