

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **169/2014** (ECLI:IT:COST:2014:169)

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

Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **TESAURO**

Udienza Pubblica del **15/04/2014**; Decisione del **11/06/2014**

Deposito del **11/06/2014**; Pubblicazione in G. U. **18/06/2014**

Norme impugnate: Art. 43, c. 8°, del decreto legge 06/12/2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 22/12/2011, n. 214.

Massime: **38014**

Atti decisi: **ric. 34/2012**

SENTENZA N. 169

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 24 febbraio

2012, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione (fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, depositato il 28 febbraio 2012, la Giunta della Provincia autonoma di Trento, previa deliberazione del 27 gennaio 2012, n. 112, ratificata dal Consiglio provinciale di Trento con delibera del 17 aprile 2012, n. 8, ha promosso questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, ed in particolare dell'art. 43, comma 8, in riferimento agli artt. 8, numeri 13) e 24), 9, numero 9), e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché agli artt. 1, 5, comma 1, 19 e 33-37 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), ed agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 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).

2.- La ricorrente impugna il comma 8 del citato art. 43 nella parte in cui stabilisce che «Ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua, entro il 30 giugno 2013, in ordine di priorità e sulla base anche dei progetti di gestione degli invasi ai sensi dell'articolo 114 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi».

Così disponendo la norma - ad avviso della ricorrente - violerebbe l'art. 8, numeri 13) e 24), l'art. 9, numero 9) e l'art. 16 dello statuto speciale, nonché svariate norme di attuazione statutaria, in quanto attribuirebbe una funzione amministrativa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente, in materie di competenza provinciale, quali sono la materia delle «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, numero 13, dello statuto), quella delle «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, numero 24, dello statuto), nonché quella della «utilizzo delle acque pubbliche» (art. 9, numero 9, dello statuto), materie nelle quali 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 [...]» (art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992).

La Provincia sostiene che la citata disposizione, pur dettata sulla base di un positivo intervento collaborativo, determinerebbe una interferenza degli organi statali in un complesso di beni e di funzioni di propria competenza, in violazione di quanto stabilito dalle norme statutarie, nonché dalle norme di attuazione statutaria, le quali individuano ben differenti forme di intervento dello Stato, in particolare all'art. 14 dello statuto speciale ed agli artt. 5 ed

8 del d.P.R. n. 381 del 1974. Secondo tali norme, infatti, «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 a un apposito comitato», piano che oltre a valere «anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale» (art. 5, comma 4, d.P.R. n. 381 del 1974), è pienamente operante essendo stato reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 2006 (Norme di attuazione del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche) e per la cui modifica sono richieste le medesime modalità procedurali utilizzate per l'adozione.

Pertanto, la Provincia autonoma di Trento, nell'atto introduttivo e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 43, comma 8, nella parte in cui si applica anche alla medesima Provincia.

3.- All'udienza pubblica la ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nell'atto introduttivo e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui stabilisce che «Ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua, entro il 30 giugno 2013, in ordine di priorità e sulla base anche dei progetti di gestione degli invasi ai sensi dell'articolo 114 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi».

La richiamata disposizione attribuirebbe ad organi statali e precisamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente, funzioni amministrative in ambiti di competenza legislativa ed amministrativa provinciale, in violazione dello statuto e delle norme di attuazione statutaria, incidendo su una materia riconducibile a svariate sfere di competenza provinciale fra le quali quella delle «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, numero 13, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante l'«Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), quella delle «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, numero 24, dello statuto), nonché quella della «utilizzo delle acque pubbliche» (art. 9, numero 9, dello statuto). La ricorrente rileva altresì il contrasto con quelle norme statutarie e di attuazione statutaria (art. 14 dello statuto e artt. 5 e 8 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche») che delineano specifiche forme di intervento dello Stato relative all'utilizzazione delle acque pubbliche, che sono tuttavia ben differenti da quelle stabilite dalla norma impugnata.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, si deve valutare, in linea preliminare, la tempestività del ricorso in esame.

Quest'ultimo, infatti, è stato promosso dalla Provincia autonoma di Trento sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto

speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Tuttavia, nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito, in quanto, come ripetutamente affermato da questa Corte, per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine a una interpretazione loro favorevole (da ultimo, sentenze n. 138, n. 99, n. 89, n. 72 e n. 61 del 2014).

Il ricorso è perciò, sotto tale profilo, ammissibile.

3.- Nel merito il ricorso è fondato.

3.1.- Fin da epoca risalente, questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque, desunta da una serie di norme dello statuto speciale, fra le quali l'art. 9, numero 9), che assegna alle Province autonome una competenza legislativa concorrente e le connesse competenze amministrative proprio in materia di «utilizzo delle acque pubbliche», nonché da svariate norme di attuazione dello statuto (d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione»), che hanno trasferito alle suddette Province non soltanto gli acquedotti (art. 4), ma tutto il demanio idrico, conferendo loro le attribuzioni inerenti alla polizia idraulica e alla difesa delle acque dall'inquinamento (sentenza n. 412 del 1994). Su tali presupposti è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma statale che prevedeva l'intervento di organismi statali (il CIPE), al di fuori del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, al quale, ai sensi dell'art. 14 dello statuto e dell'art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974, è affidato, a titolo esclusivo, il compito di soddisfare le esigenze di coordinamento fra competenze statali e provinciali «per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo» (comma 1).

Con una successiva pronuncia (sentenza n. 109 del 2011), questa Corte ha, poi, affermato che la disciplina delle attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, appartiene alla competenza primaria delle Province autonome in virtù, in primo luogo, dell'art. 8, primo comma, numero 13), dello statuto speciale, che demanda alle predette Province la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall'art. 4, in materia, tra l'altro, di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche. A tale materia, infatti, «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 [...] ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia». A ciò si è aggiunta la considerazione che 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, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle Province autonome 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 d.P.R. n. 381 del 1974. Sulla base delle richiamate indicazioni contenute nello statuto e nelle relative norme di attuazione, si è, inoltre, precisato che il coordinamento e l'integrazione delle attività di pianificazione dell'uso delle acque da parte dello Stato e delle Province autonome, in vista della difesa del suolo, deve avvenire attraverso lo strumento costituito dal piano generale per l'utilizzazione delle acque

pubbliche (che peraltro sostituisce anche il piano di bacino), previsto dall'art. 14, terzo comma, dello statuto speciale. E ciò secondo le specifiche modalità prescritte dagli artt. 5 ed 8 del medesimo d.P.R. n. 381 del 1974, i quali impongono che il predetto piano sia predisposto per ciascuna Provincia in seno ad un apposito comitato, d'intesa fra tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti della Provincia interessata, designati rispettivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Giunta provinciale, entro sei mesi dall'entrata in vigore del predetto decreto, e che, 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».

Occorre ricordare che, proprio in attuazione delle suddetto regime speciale delineato, nelle materie indicate, dalle citate norme statutarie e di attuazione dello statuto, è stato adottato, con d.P.R. 15 febbraio 2006, all'esito del previsto procedimento, il «Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche» (PGUAP) per la Provincia di Trento, il quale «è diretto a programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contiene le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua, con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, e per la tutela delle risorse idriche» (art. 1, comma 2), nonché per la tutela dal rischio idrogeologico e la prevenzione per le aree a rischio.

3.2.- Alla luce di tali premesse, si deve ora esaminare la disciplina contenuta nell'impugnato art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011.

Quest'ultimo, nel quadro di una serie di misure volte a favorire lo sviluppo infrastrutturale, attribuisce agli organi statali competenti – il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – il compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, «le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi», all'evidente scopo di garantire la difesa del suolo ed in particolare di agevolare la realizzazione di interventi atti a prevenire il rischio di dissesto idrogeologico derivante dall'eventuale ostruzione degli organi di scarico delle suddette grandi dighe.

Tale disciplina, pertanto, quanto alle Province autonome, non può che essere ricondotta, principalmente, alla competenza primaria che l'art. 8, primo comma, numero 13), dello statuto assegna alle stesse Province in tema di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, oltre che alla competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 9, primo comma, numero 9), dello stesso statuto, ambiti rispetto ai quali è precluso al legislatore attribuire ad organi statali funzioni amministrative (art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992).

Né l'interferenza degli organi statali in un complesso di funzioni di competenza della Provincia, delineata dalla norma impugnata, può trovare fondamento nell'ineludibile esigenza di coordinamento e collaborazione fra Stato e Province autonome a fini di tutela dai rischi idrogeologici, sottesa alla medesima norma. Una simile esigenza è, infatti, alla base della puntuale disciplina dettata dallo statuto all'art. 14 ed agli artt. 5 ed 8 del d.P.R. n. 381 del 1974 con riguardo al procedimento di adozione del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, procedimento che si snoda secondo modalità di collaborazione fra Provincia autonoma e Stato specifiche e paritarie (mediante il cosiddetto comitato paritetico), ben differenti dalle forme di collaborazione delineate dalla norma impugnata, proprio in vista dell'obiettivo comune di «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» (art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974).

3.3.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8,

del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui si applica alla Provincia di Trento.

4.- Gli effetti della pronuncia, fondandosi su motivi comuni ad entrambe le Province autonome, devono essere estesi anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella 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.