

Sentenza della Corte Costituzionale n. 83/2016

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, governo del territorio.

Parametri invocati: articoli 2, 3, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione Veneto.

Oggetto: articolo 7, commi 2 e 3, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Esito: non fondatezza e inammissibilità.

La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164. Con riferimento all'articolo 7, comma 2 (che disciplina gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico), del d.l. impugnato, la Regione solleva due questioni di costituzionalità, entrambe fondate sul presupposto che gli interventi in questione inciderebbero, non solo sulla materia della tutela dell'ambiente, ma anche su quella del governo del territorio: *“da un lato, il secondo periodo di tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto non richiederebbe il coinvolgimento della Regione interessata con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico; dall'altro lato, le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, violerebbero l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in quanto sarebbero alquanto dettagliate”*. Con riferimento all'articolo 7, comma 3 (che prevede la revoca, da parte del Ministro dell'ambiente, delle risorse assegnate in passato alle regioni e ad altri enti – per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico – e non utilizzate), del medesimo d.l., la Corte costituzionale ritiene che siano enucleabili nel ricorso cinque distinte questioni di costituzionalità: *“a) la prima è argomentata per relationem, avanzando analoghe censure, con implicito rinvio a quelle rivolte contro l'art. 7, comma 2; b) con la seconda, la Regione lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'art. 7, comma 3, sarebbe manifestamente irragionevole là dove prevede ... la revoca delle risorse assegnate per interventi per i quali alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori, revoca da disporre senza nessuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione e senza nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche; inoltre, sarebbe irragionevole, in quanto troppo breve, il termine dato all'ISPRA per gli accertamenti; c) ancora, sarebbe*

violato l'art. 2 Cost., in quanto la configurazione di un potere sostanzialmente illimitato di revoca delle risorse assegnate alle regioni per gli interventi idrogeologici metterebbe in pericolo i diritti inviolabili dei cittadini [...] primo fra tutti il diritto alla vita e quello alla salute; d) la Regione osserva poi che alla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue de plano quella dell'art. 118 Cost.; e) infine, la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 119 Cost. ...".

La Corte ritiene, innanzitutto, che la prima questione sollevata con riferimento all'articolo 7, comma 2, sia infondata, in quanto alla disposizione censurata si può attribuire un significato idoneo a renderla compatibile con il principio di leale collaborazione. In primo luogo osserva che l'articolo 7, comma 2, secondo periodo, prevede un atto di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento che *"effettivamente chiama in causa non solo la tutela dell'ambiente, ma anche il governo del territorio"*. La Corte ha già chiarito che la difesa del suolo rientra nella materia della tutela dell'ambiente (sentenze n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009), ma ha anche ritenuto necessario, con riferimento specifico alle funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, il coinvolgimento delle Regioni. Per questa ragione ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 57, comma 1, lettera b) (che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento), e l'articolo 58, comma 3, lettera a) (che attribuisce al Ministero dell'ambiente la funzione di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto le funzioni in questione *"sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, per cui il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni"* (sentenza n. 232 del 2009, richiamata su questo punto dalla sentenza n. 341 del 2010). La Corte sottolinea, inoltre, che la stessa legislazione statale riconosce da tempo alle Regioni un ruolo importante nella materia della difesa del suolo. Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l'articolo 88, comma 1, lettera b), e comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), manteneva alla competenza degli organi statali la programmazione ed il finanziamento degli interventi di difesa del suolo, previo parere della Conferenza unificata. Nel d.lgs. 152/2006, l'articolo 59, comma 1, lettere d) ed e), prevede la necessità del parere della Conferenza Stato-regioni *"sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino e sui programmi di intervento di competenza statale"*, e l'articolo 72, comma 3, statuisce che *"il Comitato dei Ministri di cui all'articolo 57, sentita la Conferenza Stato-regioni, predispone lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le regioni"*. Sulla base del quadro così sintetizzato, la Corte costituzionale ritiene che l'articolo 7, comma 2, del d.l. 133/2014 non estrometta completamente le Regioni dalla decisione di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico destinati al finanziamento. Il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere la disposizione in esame alla luce della disciplina generale della materia e del principio costituzionale di leale collaborazione. Il coinvolgimento delle Regioni può assumere forme differenti, in

coerenza con la natura del principio di leale collaborazione, che è *“suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione (sentenza n. 308 del 2003), e per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni (sentenza n. 50 del 2005)”*. In effetti, secondo la Corte, il raccordo con le Regioni può tradursi, oltre che nell’adozione del decreto di cui all’articolo 7, comma 2, previo parere della Conferenza Stato-regioni (o unificata), nell’adozione dello stesso atto sulla base di proposte avanzate dalle Regioni.

La Corte costituzionale ritiene infondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all’articolo 7, comma 3, del d.l. in esame. Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, la Corte ha già chiarito che *“in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: “Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell’inattività di alcune Regioni nell’utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato”; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010). Nel caso in esame, peraltro, va rilevato che l’art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta previo parere favorevole dell’Autorità di distretto territorialmente competente e, in base all’art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell’entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall’art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende “i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico”. Dunque, le regioni sono coinvolte nell’adozione dell’atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010)”*. Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all’istruttoria dell’ISPRA, la questione, secondo la Corte, *“risulta infondata perché – anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l’intervento del legislatore statale è ammissibile (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di governo del territorio non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente – l’art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento. Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività”*.

La Corte costituzionale, infine, dichiara inammissibili le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all’articolo 7, comma 3, per insufficiente motivazione, assoluta genericità della motivazione e assoluta inconferenza dei parametri richiamato dalla ricorrente.