

Sentenza: n. 341 del 26 Novembre 2010

Materia: Governo del Territorio

Limiti violati: Articolo 117, terzo comma della Costituzione

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Toscana

Oggetto: Numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria per il 2010).

Esito: Illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 191, della legge 191/2009, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 240, della l. 191/2009, rinvio a separata pronuncia delle altre questioni

Estensore: Domenico Ferraro

La Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 191 e 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), lamentando la violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà. L'art. 2, comma 191, della citata legge è censurato *“nella parte in cui dispone che la delibera del consiglio comunale di approvazione del protocollo d'intesa corredato dello schema dell'accordo di programma relativo agli immobili da trasferire costituisce variante allo strumento urbanistico generale che prescinde dalla verifica di conformità con la pianificazione sovra-ordinata”*. La Corte si è riservata, con separate pronunzie, la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate, mentre, con riguardo alla questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 191, della legge 191/2009, si osserva, che l'art. 2268, comma 1, n. 1083, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) ha abrogato alcuni commi dell'art. 2 della legge n. 191/2009, tra cui i commi 189, 190, 191, 192, 193 e 194. Ai sensi dello stesso art. 2268 l'abrogazione decorre dalla data di entrata in vigore del codice e del regolamento stabilita in cinque mesi dopo la pubblicazione del codice nella *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta l'8 maggio 2010. Pertanto l'art. 2, comma 191, della legge n. 191 del 2009 è ormai abrogato a far tempo dall'8 ottobre 2010. La Corte costituzionale, argomentando in maniera esaustiva, non condivide la difesa dello Stato, la quale, richiama l'art. 58 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, ed osserva che, con sentenza 340/2008, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 del citato articolo e che tale pronuncia, ad avviso

dell'Avvocatura generale, avrebbe “*di fatto*” reso inefficace la disposizione impugnata. Secondo la Corte, pur prescindendo dal richiamo all'art. 58 del d.l. n. 112/2008, la norma censurata ha un suo autonomo contenuto precettivo, in parte analogo a quello dettato dalla disposizione richiamata, ma non coincidente con questa. La disposizione in esame è dotata di propria efficacia normativa, sulla quale non ha pronunciato la sentenza 340/2009. La Corte ribadisce che la tesi dell'Avvocatura generale è priva di fondamento e nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 191, della legge 191/2009 è fondata. Secondo la Corte la questione sollevata va ad incidere sulla materia del governo del territorio, rientrando nella competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. La Corte ricorda ancora una volta che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. Ribadisce ancora che la relazione tra normative di principio e di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi. Nel caso in esame la norma *de qua*, stabilendo l'effetto di variante ed escludendo la necessità che la variante stessa debba essere sottoposta alle suddette verifiche di conformità (con l'eccezione indicata, che pure contempla specifiche percentuali volumetriche), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale. Pertanto la Corte, sulla base delle considerazioni illustrate, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 191, della legge 191/2009, per contrasto con l'art. 117, comma terzo della Costituzione. La Regione Toscana ha promosso, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 240, della legge 191/2009, nella parte in cui dispone che l'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, da risanare attraverso le risorse di cui alla delibera del CIPE 2 del novembre 2009, è compiuta dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le autorità di bacino e il dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale norma violerebbe gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione e si porrebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione e il principio di sussidiarietà. La Corte argomenta la non fondatezza della questione e nuovamente chiarisce, 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), Costituzione e richiama ancora le sentenze 232, 246, 254 del 2009. La Corte sostiene che la materia “*tutela dell'ambiente*” ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, cioè l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso come già sostenuto nelle sentenze 12, 225, 315 del 2009 e 104 del 2008, 367 e 378 del 2007. In ragione di ciò, sullo stesso bene “*ambiente*” possono concorrere più competenze, che restano distinte tra loro perseguendo, autonomamente, le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline. Infatti, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente,

mediante la fissazione di livelli “*adeguati e non riducibili di tutela*” (cfr. sentenze 61/2009 e 315/2009) dall'altra, compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitandone compromissioni o alterazioni. In questo senso è stato affermato che la competenza statale, allorché sia espressione della tutela dell'ambiente, costituisce “*limite*” all'esercizio delle competenze regionali (sentenza 315/2009). In questo quadro, venendo al caso in esame, va rilevato che l'art. 2, comma 240, della legge 191/2009 è censurato nella parte relativa all'individuazione delle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, affidata alla competente direzione generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti le autorità di bacino e il dipartimento della protezione civile, senza coinvolgimento delle Regioni. Tale individuazione si risolve in attività di carattere conoscitivo, aventi natura anche tecnica, attinenti alla struttura, alla composizione, alle condizioni dei terreni, secondo metodologie e criteri uniformi, idonei a riconoscere la possibilità che un determinato territorio sia esposto a pericolo sotto il profilo idrogeologico. Si tratta, dunque, di attività finalizzate in via esclusiva alla tutela dell'ambiente, onde non è ravvisabile la necessità di un coinvolgimento regionale. Peraltro, va considerato che le Regioni non restano estranee a tali attività, dal momento che è previsto il parere delle autorità di bacino, di cui all'art. 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Tra gli organi delle autorità sono previste le Conferenze istituzionali dove partecipano, tra gli altri, i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio sia interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati. Alle Conferenze istituzionali permanenti è affidata l'adozione degli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle autorità di bacino, per cui tramite questi enti possono essere rappresentati eventuali profili attinenti alle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio. La Corte non ravvisa pertanto violazione delle competenze regionali e neanche dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà. La Corte si riserva, con separate pronunzie, la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Toscana e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 191, della legge 191/2009 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 240, della legge 191/2009, con riferimento agli articoli 117, secondo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e al principio di sussidiarietà.