

Presidente Claudio Simonelli
Componenti Corrado Canfora
Renzo Capelletto
Francesco Dassano
Gian Mario Giolito
Jörg Luther

PARERE n. 2/2010

La Commissione di garanzia, presenti i commissari Claudio Simonelli, Renzo Capelletto, Francesco Dassano, Gian Mario Giolito, Jörg Luther, assente giustificato il commissario Corrado Canfora, sentito il relatore Francesco Dassano, ha espresso con votazione unanime il seguente parere.

1. La Presidente della Giunta della Regione ha richiesto in data 25 marzo 2010 *“di esprimere, ai sensi dell’art. 92 c. 1 lett. b) dello Statuto, parere in ordine alla sussistenza di profili di incostituzionalità”* dell’art. 17 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 integrazioni dall’art. 1 co. 1 della legge 26 febbraio 2010, n. 26 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante 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”*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 2010.

Si prospetta una possibile lesione delle competenze legislative ed amministrative regionali, sia sotto il profilo della competenza legislativa in materia di governo del territorio, sia sotto il profilo del principio di leale collaborazione, *“poiché non prevede un adeguato coinvolgimento delle regioni, che dovrebbero essere invece i soggetti istituzionali competenti ad individuare le priorità di intervento, di carattere territoriale ed urbanistico, essendo anche dotate di informazioni tecniche e scientifiche che sono alla base della programmazione degli interventi stessi.”* Secondo la richiedente, la disposizione in questione non è stata sottoposta all’esame della Conferenza Stato-Regioni.

2. Le disposizioni oggetto del parere sono state precedute dall’art. 2, co. 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”*, che ha destinato *“le risorse assegnate per interventi di risanamento ambientale con delibera del CIPE del 6 novembre 2009, pari a 1.000 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture e del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell’economia reale (...) ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico individuate dalla direzione generale competente del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti le autorità di bacino (...) e il Dipartimento della protezione civile della*

Presidenza del Consiglio dei ministri. Le risorse di cui al presente comma possono essere utilizzate anche tramite accordo di programma sottoscritto dalla regione interessata e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che definisce, altresì, la quota di cofinanziamento regionale a valere sull'assegnazione di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, che ciascun programma attuativo regionale destina a interventi di risanamento ambientale.”.

3. In ragione della “necessità ed urgenza di emanare disposizioni per l'adozione di misure straordinarie di carattere amministrativo, atte a consentire la realizzazione di interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, anche al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale” (preambolo), l'art. 17 d.l. 195/2009 dispone “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 propria entrata in vigore, con riguardo anche alla Regione Piemonte:

1) l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere di nominare commissari straordinari delegati a gestire gli interventi da effettuare nelle aree a rischio idrogeologico del territorio nazionale settentrionale, centrale e meridionale, “sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Dipartimento della Protezione civile per i profili di competenza e i Presidenti delle regioni interessate” (co. 1, per. 1);

2) l'attribuzione ai commissari di poteri esecutivi in base ai quali “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” (co. 1, per. 2), rinviando a tal riguardo al comma 4 dell'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, come sostituito dall'art. 7 co. 3-bis, lett. a) del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 (co. 1, per. 3);

3) la collocazione fuori ruolo e il regime economico dei commissari che appartengono all'amministrazione pubblica statale (co. 1, per. 4 e 5);

4) il dovere del commissario di relazionare al Parlamento (co. 1, per. 6);

5) l'attribuzione della cura delle “attività di coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi” e dell'attività di “verifica” al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che vi provvede “con le proprie strutture anche vigilate”, sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della Protezione civile (co. 2);

6) la “sospensione” o il “differimento per un periodo fino a sei mesi dei termini per gli adempimenti e versamenti dei tributi” a favore di “soggetti interessati da eventi eccezionali e imprevedibili che subiscono danni riconducibile all'evento” per il quale è stato dichiarato lo stato d'emergenza (co. 2-quater).

4. La richiesta è ammissibile, in quanto verte “sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato” (art. 92, co. 1, lett. b), dello Statuto della Regione Piemonte).

Non potendo interferire nelle funzioni giurisdizionali riservate alla Corte costituzionale (artt. 134 e 127, co. 2, Cost.), si ribadisce che la Commissione di garanzia può solo informare le scelte del Presidente della Regione, giusta l'autorizzazione della Giunta, di promuovere o meno questione di

legittimità costituzionale, di rinunciare o di impartire istruzioni a chi rappresenta la Regione in giudizio (come già espresso nel parere n. 1/2010, par. 2).

5. Preliminarmente va esaminato se tali disposizioni incidono sulla materia del “governo del territorio” (art. 117, co. 3, Cost.). Tale attribuzione mira a una gestione integrata delle risorse territoriali che include, oltre alla regolazione degli usi del suolo, anche ad es. le politiche di sviluppo sostenibile e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali del paesaggio.

Gli “*interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico*”, finalizzate alla salvaguardia della sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale, rientrano, secondo la costante interpretazione della Regione Piemonte, in questo concetto di “governo del territorio”, specialmente quando implicano opere pubbliche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica (art. 3, co. 8, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”).

6. Va rilevato tuttavia subito che le disposizioni esaminate rientrano anche nella materia “tutela dell’ambiente” e “dell’ecosistema” riservata alla legislazione statale (art. 117, co. 2, lett. s), Cost.), che comprende ai sensi dell’art. 54, co. 1, lett. u), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” la “difesa del suolo”, intesa come “*il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l’uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate*”. Si tratta di interventi “*miranti non già a disciplinare come e secondo quali regole l’uomo debba stabilire propri insediamenti (abitativi, industriali, eccetera) sul territorio, bensì a garantire un certo stato del suolo, così come le norme contro l’inquinamento delle acque mirano a garantire un determinato standard qualitativo dei corpi idrici.*” (Corte costituzionale, sentenza n. 232/2009).

7. La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 232/2009, in un contesto più ampio, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la mancata previsione del parere della Conferenza unificata nelle attribuzioni statali di: a) approvazione del programma nazionale di intervento (art. 57, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 152/2006); b) esercizio delle funzioni di programmazione e finanziamento degli interventi in materia di difesa del suolo (art. 58, co. 3, lett. a), d.lgs. n. 152/2006); c) identificazione delle “*linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all’impatto ambientale dell’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali*” (art. 58, co. 3, lett. d), d.lgs. n. 152/2006).

Per contro, ha precisato che l’attribuzione al Ministero dell’ambiente dei compiti di “*previsione, prevenzione e difesa del suolo da frane, alluvioni e altri fenomeni di dissesto idrogeologico, nel medio e nel lungo termine al fine di garantire condizioni ambientali permanenti ed omogenee, ferme restando le competenze del Dipartimento della protezione civile in merito agli interventi di somma urgenza*” (art. 58, co. 3, lett. b), d.lgs. n. 152/2006) “*non può invece essere ricondotta alla materia del governo del territorio, perché essa non attribuisce al Ministro dell’ambiente le funzioni in tema di utilizzazione del territorio, ma competenze dirette ad assicurare la salvaguardia dello stato del suolo, come affermato espressamente dalla stessa norma che individua il fine delle attribuzioni ministeriali in quello di “garantire condizioni ambientali permanenti ed omogenee*

(...)”. *Quanto al principio di leale collaborazione, la sua salvaguardia è assicurata dalla necessità del parere della Conferenza unificata per l’esercizio delle funzioni di programmazione e finanziamento, quale risulta a seguito della declaratoria di parziale illegittimità della lettera a) dello stesso art. 58, comma 3. Infatti, il parere sarà richiesto anche in caso di programmazione e finanziamento riguardanti la prevenzione del rischio idrogeologico.*”

8. Alla luce delle attribuzioni costituzionali interpretate da questa giurisprudenza occorre analizzare innanzitutto la disciplina della procedura di nomina, “*sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della Protezione civile per i profili di competenza e i presidenti delle regioni (...) interessate*” (art. 17, co. 1, d.l. 195/2009).

Il potere statale di nomina di un commissario straordinario per l’esercizio di funzioni amministrative che rientrano nella materia “ambientale”, di per sé non significa una negazione di attribuzioni regionali. In quanto territorialmente interessata, ogni regione destinataria della previsione, e quindi anche la Regione Piemonte, potrà esprimersi in merito alla qualificazione tecnica e caratura professionale ed esperienziale del commissario prescelto ed alle sue conoscenze, anche giuridiche, del territorio oggetto degli interventi. Va osservato che la nomina del commissario potrebbe ricadere anche sul Presidente della Giunta regionale (art. 51, co. 2, lett. d), dello Statuto) che in tal caso svolgerebbe una funzione delegata dallo Stato alla regione (art. 121, co. 4, Cost.).

9. Ai sensi dell’art. 17, co. 1, per. 3, d.l. 195/2009, “*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*”.

L’attuazione degli interventi pare quindi articolarsi in due fasi. Nella prima fase, il commissario provvede “*alle opportune azioni di indirizzo e di supporto*”, “*promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati*”. In caso di intesa con la regione non sarebbero lese le attribuzioni regionali. Nella seconda fase, il commissario può, “*se del caso*”, esercitare anche un potere di emanare atti e provvedimenti e curare 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*” (co. 1, per. 2), per i quali si rinvia al co. 4 dell’art. 20 del d.l. 185/2008 (co. 1, per. 3), come sostituito dall’art. 7, co. 3-bis, lett. a), d.l. 5/2009.

L’interpretazione di questa disposizione complessa deve tenere conto, in chiave sistematica, della disciplina relativa alla formazione dei piani straordinari di cui all’art. 2, co. 240, l. 191/2009, dell’assetto delle competenze regionali eventualmente derogate e delle fonti che disciplinano l’esercizio del potere sostitutivo oggetto del rinvio.

10. Va osservato innanzitutto che il commissario ha il potere di attuare piani straordinari decisi dalla direzione generale competente del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare in un procedimento nel quale la Regione può intervenire tramite il Comitato Istituzionale dell’autorità di bacino e tramite il Dipartimento della protezione civile. Non essendo previsto alcun termine per l’adozione del piano straordinario, la regione può quindi adoperarsi in ogni momento per un accordo di programma che “*definisce, altresì, la quota di cofinanziamento regionale a valere sull’assegnazione di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate di cui all’articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni, che ciascun programma attuativo regionale*

destina a interventi di risanamento ambientale.” (art. 2, co. 240, l. 191/2009). Anche se è già stato adottato un piano straordinario, non è precluso un accordo di programma in deroga allo stesso piano, fermo restando il potere del commissario di svolgere azioni di indirizzo e di supporto, finalizzato alla promozione dell’accordo stesso o quanto meno di un’intesa anche con la regione.

11. Nella seconda fase, il commissario valuterà la necessità (“*se del caso*”) di sostituirsi alle amministrazioni regionali e locali, ipotesi che pare da escludere, in virtù del principio di leale collaborazione, in presenza di accordi di programma sostitutivi anche di piani straordinari già adottati o in presenza di intese vincolanti.

Nel caso in cui tale intesa non fosse conseguita, la norma autorizza il commissario ad esercitare le competenze regionali, e quindi anche della Regione Piemonte, conferite dall’art. 61, co. 1, d.lgs. 152/2006, in particolare la redazione, l’approvazione e l’esecuzione “*dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici*” (lett. d)), l’assunzione dei provvedimenti relativi “*all’organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni*” (lett. e) e “*ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza*” (lett. h)) nonché le funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267 (art. 61, co. 5).

12. Ferme restando tutte le altre funzioni amministrative già trasferite o delegate alle Regioni (co. 4), potrebbero essere derogate le leggi regionali o/e incise le funzioni amministrative regionali in materia di progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione delle opere idrauliche di qualsiasi natura, ivi compresa la manutenzione degli alvei (art. 59, co. 1, legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 “Disposizioni normative per l’attuazione 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’”), e così disposizioni di indirizzo, coordinamento, concorso con gli Enti locali per gli interventi atti a prevenire il rischio idrogeologico, meteorologico, nivologico e sismico; supporto geologico-tecnico, verifica e valutazione degli studi redatti a corredo degli strumenti di pianificazione di governo del territorio regionale, provinciale e locale, con particolare riferimento all’individuazione delle aree esposte a pericolosità ed a rischio idrogeologico, delle aree dissestabili e alla connessa definizione di vincoli e limitazioni all’uso del suolo nonché di misure cautelari nelle aree colpite da calamità naturali o connotate da alta vulnerabilità; organizzazione del sistema di allertamento da rischio idrogeologico; definizione di criteri ed indirizzi per la partecipazione al Servizio meteorologico nazionale distribuito e per la gestione della rete di rilevamento nivometrica, radarmeteorologica, pluviometrica, idrografica e sismica; assistenza geingegneristica nelle aree colpite da eventi calamitosi attraverso l’attività di consulenza a favore degli Enti locali anche nel campo della progettazione e direzione lavori degli interventi di sistemazione idrogeologica e monitoraggio geotecnico sul territorio (art. 63); verifica delle priorità e programmazione degli interventi volti a ripristinare le infrastrutture e gli edifici pubblici danneggiati da eventi calamitosi ed alla rimozione dei pericoli, nonché a favorire il ritorno a normali condizioni di vita (art. 66, co. 1, lett. g)).

13. Potrebbero altresì essere incise le competenze regionali in materia di autorizzazioni *ex art. 2* legge regionale 9 agosto 1989, n. 45 “Nuove norme per gli interventi da eseguire in terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici - Abrogazione legge regionale 12 agosto 1981, n. 27”; interventi ai sensi della legge regionale 19 novembre 1975, n. 54 “Interventi regionali in materia di

sistemazione di bacini montani, opere idraulico-forestali, opere idrauliche di competenza regionale”, in particolare opere di sistemazione idraulico-forestale; rimboschimenti e rinsaldamenti di terreni e opere costruttive immediatamente connesse; ricostituzione di boschi deteriorati; lavori di difesa contro la caduta di valanghe; opere di difesa degli abitati, opere idrauliche di 4a e 5a categoria e non classificate ai sensi del R.D. 25 luglio 1904, n. 523 e successive modifiche ed integrazioni; lavori di difesa di abitati e di strade provinciali e comunali da frane e corrosioni di fiumi e torrenti, ai sensi della legge 30 giugno 1904, n. 293 e successive modifiche ed integrazioni; opere di consolidamento e trasferimento di abitati, ai sensi della legge 9 luglio 1908, n. 445 e successive modifiche ed integrazioni; acquisto di terreni, sottoposti a vincolo idrogeologico ai sensi del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, da destinare alla formazione di boschi e foreste.

14. La disciplina dell'intervento del commissario va interpretata alla luce dell'art. 120, co. 2, Cost., come attuato dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3”, che disciplina i presupposti del potere sostitutivo del Governo nei confronti della Regione.

Il commissario ex art. 17, co. 1, d.l. 195/2009 può intervenire innanzitutto solo in casi di “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”, presupposto che esige una verifica in concreto del “rischio elevato”.

La legge deve poi definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

A tal riguardo occorre analizzare più da vicino l'art. 20, co. 4, del d.l. 185/2008, come sostituito dall'art. 7 co. 3-bis, lett. a), d.l. 5/2009: “*Per l'espletamento dei compiti stabiliti al comma 3, il commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari. Il commissario provvede 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, e fermo restando il rispetto di quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; i decreti di cui al comma 1 del presente articolo contengono l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare.*”.

15. Il rinvio (oltre che al comma 9) al comma 4 dell'art. 20 d.l. 185/2008, come sostituito dall'art. 7 co. 3-bis, lett. a), d.l. 5/2009, pone non trascurabili problemi di interpretazione e coordinamento delle due discipline, soprattutto per il mancato richiamo espresso all'art. 20, co. 3, del medesimo d.l. 185/2008 (“*Il commissario nominato ai sensi del comma 2 monitora l'adozione degli atti e dei provvedimenti necessari per l'esecuzione dell'investimento; vigila sull'espletamento delle procedure realizzative e su quelle autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento, utilizzando le risorse disponibili assegnate a tale fine. Esercita ogni potere di impulso, attraverso il più ampio coinvolgimento degli enti e dei soggetti coinvolti, per assicurare il coordinamento degli stessi ed il rispetto dei tempi. Può chiedere agli enti coinvolti ogni documento utile per l'esercizio dei propri compiti. Quando non sia rispettato o non sia possibile rispettare i tempi stabiliti dal cronoprogramma, il commissario comunica senza indugio le circostanze del ritardo al Ministro competente, ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora sopravvengano circostanze che impediscano la realizzazione totale o parziale dell'investimento, il commissario straordinario delegato propone al Ministro competente ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai*”).

Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano la revoca dell'assegnazione delle risorse”).

Il richiamo al comma 4 dell'art. 20 del d.l. 185/2008 contenuto nell'art. 17 non pare formulato con la volontà di escludere l'applicabilità del comma 3, bensì per rinviare espressamente, anche per chiarezza e rafforzamento, alla disciplina complessiva dei poteri sostitutivi e di deroga così come previsti da detto comma 4 (*“avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato articolo 20, comma 4, del citato decreto-legge n. 185 del 2008”*).

L'interpretazione che escludesse invece il rinvio indiretto anche al terzo comma dell'art. 20 d.l. 185/2008 significherebbe che i commissari straordinari di cui all'art. 17 del d.l. 195/2009 avrebbero poteri completamente autonomi e svincolati dalla limitazione alle funzioni di monitoraggio, vigilanza, impulso, informazione e proposta di revoca dell'assegnazione delle risorse di cui alla disposizione del terzo comma dell'art. 20, che consente il coinvolgimento della Regione secondo il principio della leale collaborazione. Una siffatta interpretazione, che relegherebbe l'art. 17 del d.l. 195/2009 a un sistema chiuso ed esclusivo per la materia ivi disciplinata, non pare condivisibile per le seguenti ragioni:

- l'art. 17 delinea la categoria dei *“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”*, operando quindi un rinvio alla norma *“generale”* dell'art. 20, senza creare una nuova categoria innovativa di *“commissari straordinari delegati”*;

- la fondamentale precisazione, contenuta nel terzo comma dell'art. 20, secondo cui il commissario straordinario *“esercita ogni potere di impulso, attraverso il più ampio coinvolgimento degli enti e dei soggetti coinvolti per assicurare il coordinamento degli stessi ed il rispetto dei tempi”*, ha portata talmente generale ed in linea con i principi costituzionali che disattenderla significherebbe abbandonare, senza ragioni particolari, per l'esercizio dei poteri sostitutivi uno standard già acquisito di sussidiarietà e leale collaborazione;

- anche altri commi dello stesso art. 20 pur non espressamente richiamati restano parimenti applicabili ai commissari straordinari di cui all'art. 17; si pensi, ad esempio, al comma 6 dell'art. 20 (*“In ogni caso, i provvedimenti e le ordinanze emesse dal commissario non possono comportare oneri privi di copertura finanziaria in violazione dell'art. 81 della Costituzione e determinare effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica, in contrasto con gli obiettivi correlati con il patto di stabilità con l'Unione Europea”*).

Ne discende che l'art. 20 del d.l. 185/2008, in quanto norma generale, pare nel suo complesso applicabile ai commissari straordinari di cui all'art. 17 del d.l. 195/2009 salvo che in quelle parti in cui detto art. 17 presenti caratteri di specialità o eventuale autonomia di disciplina.

È da sottolineare inoltre che i poteri sostitutivi e derogatori nei confronti della regione sono limitati dall'obbligo di indicazione delle principali norme cui si intende derogare. Tali indicazioni dovrebbero essere contenute nei decreti di nomina dei commissari o nei piani straordinari.

16. La sussidiarietà e la leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi pare quindi garantita essenzialmente nella prima fase, ma neanche esclusa nella seconda fase esecutiva degli interventi del commissario qualora eserciti poteri sostitutivi.

Così interpretata, la disciplina sembra coerente anche con la sentenza n. 232/2009 della Corte costituzionale, a proposito delle competenze statali in materia di interventi ordinari di *“prevenzione e difesa del suolo da frane, alluvioni e altri fenomeni di dissesto idrogeologico”* (art. 58, co. 3, lett. b), d.lgs. n. 152/2006, casi in cui la leale collaborazione è invece *“assicurata dalla necessità del parere della Conferenza unificata per l'esercizio delle funzioni di programmazione e finanziamento”*.

E' possibile quindi dare un'interpretazione alla norma in esame in senso favorevole e rispettoso dell'autonomia regionale.

17. Il secondo comma dell'art. 17 d.l. 195/2009 attribuisce l'attività di *“coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1, nonché quella di verifica”* al 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”*.

Tali disposizioni, che non prevedono un tipo di controllo regionale, garantiscono un controllo che risulta solo parziale sull'operato del commissario. Se la competenza del controllo segue quella dell'oggetto di esso, la stessa dovrebbe estendersi anche all'esercizio dei poteri sostitutivi e al rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

È ragionevole presumere che la collaborazione della regione sia garantita non solo preventivamente in sede di programmazione, accordi ed intese, bensì anche successivamente in sede di controllo e verifica dei risultati dell'attuazione degli accordi e delle intese stesse, essendo quindi da rimettersi all'iniziativa delle regioni interessate, stante la citata lacuna nel secondo comma dell'art. 17, presumibilmente in sede di accordi ed intese l'opportunità di prevedere anche meccanismi di controllo successivo da parte della regione.

18. Le disposizioni sul trattamento economico dei commissari e sul loro obbligo di riferire al Parlamento non paiono violare attribuzioni specifiche della regione. Qualora fosse nominato commissario un organo regionale, l'impatto finanziario indiretto conseguente andrebbe valutato sotto il profilo dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, co. 4, Costituzione.

19. Nella misura in cui vengano invece differite le entrate della regione dai propri tributi per effetto del comma 2-*quater* dell'art. 17 del d.l. 195/2009, l'incisione dell'autonomia finanziaria – sebbene non quantificabile - sarebbe giustificabile con esigenze di coordinamento della finanza pubblica (art. 119, co. 2, Cost.).

20. L'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 *“Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali”* prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia *“obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni”*. Secondo la giurisprudenza costituzionale non *“è pensabile che il parere della Conferenza Stato-Regioni possa essere chiesto sul disegno di legge di conversione, che deve essere presentato immediatamente alle Camere e non può che avere il contenuto tipico di un testo di conversione”* (sentenza Corte costituzionale n. 194/2004).

Pertanto, la firma del decreto legge e del disegno di legge di conversione implica la dichiarazione del Presidente del Consiglio dei Ministri *“che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva”* (art. 2 co. 5) e vista la prassi delle commissioni affari costituzionali delle Camere di pronunciarsi sul rispetto del riparto di competenza, la consultazione risulta *“configurata come una mera eventualità”*.

Questo tuttavia non può valere per il caso in cui la legge di conversione introduca nuove disposizioni non contenute nel decreto legge presentato alla conversione, in base ad emendamenti sui quali deve essere acquisito il parere del Governo. Almeno a questo caso si dovrebbe applicare la

disposizione dell'art. 2, co. 5, lett. a), d.lgs. 281/1997 secondo cui *“la Conferenza Stato-Regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare (...) delle leggi di conversione dei decreti-legge”*.

Il principio di leale collaborazione potrebbe comportare in questo caso non un aggravamento del procedimento parlamentare di approvazione della legge di conversione, tale da configurare un vizio procedurale da eccepire in un ricorso in via principale, ma l'illegittimità della mancata messa all'ordine del giorno della Conferenza del parere governativo sulla legge, che potrebbe dare luogo a un conflitto di attribuzione.

Precludere alla Conferenza anche solo la valutazione sulla sussistenza di una situazione di prevalenza delle competenze statali significherebbe violare un'attribuzione di funzioni di partecipazione che concorrono a definire l'autonomia regionale complessiva garantita dall'art. 114 Costituzione.

21. In conclusione, la normativa esaminata, pur rientrando nella competenza esclusiva dello Stato per ciò che attiene alla materia della *“tutela dell'ambiente”*, incide sulle competenze regionali in materia di *“governo del territorio”* e pare garantire solo parzialmente il principio di leale collaborazione, anche nell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Profilo indubbiamente delicato è quello concernente la legittimità del potere sostitutivo, e quindi la sussistenza dei presupposti fattuali che lo legittimino in concreto, *in primis* la ricorrenza del *“pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”*, presupposto sulla cui verificabilità si gioca l'equilibrio tra potere statale e autonomia regionale.

Considerata la giurisprudenza costituzionale in materia, tale normativa non pare invasiva e lesiva delle attribuzioni regionali se viene interpretata ed applicata nei modi sopra indicati, che sono quelli più favorevoli e rispettosi dell'autonomia regionale, e in particolare dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, come garantiti dalla Costituzione.

Il presente parere è trasmesso al Presidente della Giunta regionale. Ai sensi degli artt. 92, co. 3, dello Statuto e 7, co. 1, della l.r. n. 25/2006, è altresì trasmesso al Consiglio regionale.

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 16 aprile 2010. Depositato in data 21 aprile 2010.

Claudio Simonelli
(Presidente)

Francesco Dassano
(Estensore)