

Sentenza: 14 Novembre 2007 n. 378

Materia: rifiuti, conservazione degli *habitat* naturali e concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico

Limiti violati: l'articolo 117, primo comma, secondo comma lett. a), s), terzo comma e quinto comma, della Costituzione; principio generale dell'ordinamento in materia di istituzione di aree protette contenuto nell'art. 5, commi 1 e 2, della legge 8 Luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri, Provincia autonoma di Trento

Oggetto: art. 8, commi 14 e 15, art. 9 commi 2, 3 e 11, art. 10 e art. 15, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 Dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendio, lavori pubblici e caccia); legge della Provincia autonoma di Trento 6 Dicembre 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, modificative dell'art. 1 bis 1 della legge provinciale 6 Marzo 1998, n. 4); art. 1, commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, della legge 23 Dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

Esito: Parziale accoglimento dei ricorsi.

In tema di rifiuti:

illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 14 della l.p. Trento 10/2004; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 15, della l.p. Trento 10/2004 in relazione degli artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo 5 Febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

- In tema di conservazione degli *habitat* naturali:
 - illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 3 e 11 della l.p. Trento 10/2004;
 - inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della l.p. Trento 10/2004 .
- In tema di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico:
 - estinzione, per rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e della Provincia autonoma di Trento, del giudizio relativo alla questione di

legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2, della l.p. Trento 10/2004, della l.p. Trento 17/2005 e dell'art. 1, commi da 483 a 492, della legge 266/2005.

Estensore nota: Veronica Di Gesù

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso, con due distinti ricorsi, questione di legittimità costituzionale di:

- l'art. 8, commi 14 e 15, art. 9 commi 2, 3 e 11, art. 10 e art. 15, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 Dicembre 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendio, lavori pubblici e caccia);
- la legge della Provincia autonoma di Trento 6 Dicembre 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, modificative dell'art. 1 bis 1 della legge provinciale 6 Marzo 1998, n. 4).

Successivamente, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, della legge 23 Dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

La Corte riunisce i giudizi in quanto giudica i tre ricorsi sostenuti da argomentazioni sostanzialmente coincidenti.

Per una migliore comprensione delle argomentazioni di seguito svolte si segnala che il primo dei ricorsi indicati pone tre questioni relative, rispettivamente, alle materie dei rifiuti, della conservazione degli *habitat* naturali e delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico. Il secondo ed il terzo ricorso pongono, seppure in una prospettiva diametralmente opposta, questioni sostanzialmente affini in materia di grandi derivazioni idroelettriche.

Nel primo ricorso, il Presidente del Consiglio dei Ministri, impugna in tema di rifiuti i commi 14 e 15 dell'art. 8 della l.p. Trento 10/2004 ritenendoli illegittimi sotto un duplice profilo: perché il tema dei rifiuti attiene alla materia "ambiente, ecosistema e beni culturali" rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma lett. s) della Costituzione; e perché lo stesso tema è oggetto di direttive comunitarie a cui lo Stato deve inderogabilmente adempiere e che la Provincia autonoma è tenuta ad osservare, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento sostiene la sua difesa affermando l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso statale. Specifica che il comma 14 dell'art. 8 prevede il potere da parte della Giunta provinciale di disporre o autorizzare il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti

facendo, però, riferimento ai soli casi di necessità ed urgenza di tutela delle risorse ambientali e della salute pubblica. Tale previsione costituisce, quindi, una semplice valvola di sicurezza del sistema che non si pone contro la legislazione dello Stato. Il comma 15 dell'art. 8, dall'altro lato, al problema pratico del rinvenimento di materiali residuati durante la realizzazione di lavori pone una soluzione nello smaltimento in loco di rifiuti non pericolosi.

La Corte Costituzionale precisa innanzitutto che lo statuto della Provincia autonoma di Trento non prevede come competenza della Provincia stessa il settore dei rifiuti. Nel merito, sottolinea anche che il comma 14 dell'art. 8, "pur facendo riferimento ai casi di necessità ed urgenza, in realtà non pone un regime particolare riferito a questa ipotesi eccezionale, ma crea un regime alternativo a quello predisposto dallo Stato in attuazione di direttive comunitarie per l'uso delle discariche esistenti, la costruzione di nuovi impianti e il trasporto dei rifiuti". Esso, dunque, relativamente alla parte impugnata, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo.

Per quanto riguarda il comma 15 dell'art. 8, la Corte lo giudica non lesivo della competenza e delle disposizioni statali in materia poiché queste si riferiscono alla "raccolta e al trasporto" dei rifiuti e non alla loro movimentazione all'interno di un'area privata. Il ricorso sul punto è, quindi, non fondato.

Sempre nel primo ricorso, l'impugnazione dell'Avvocatura dello Stato in tema di conservazione degli *habitat* naturali si basa su due questioni. La prima attiene alla "designazione" da parte della Provincia delle "zone speciali di conservazione" (ZSC) che, prevista dai commi 2 e 3 dell'art. 9 della l.p. Trento 10/2004, viola anche qui l'art. 117, primo comma, Cost. e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La seconda attiene ai "rapporti" che il Presidente della Provincia instaura con la Commissione europea che, previsti dal comma 11 dell'art. 9 citato, violano la competenza esclusiva dello Stato in materia rapporti internazionali prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

Il ricorrente prospetta, inoltre, l'illegittimità costituzionale in via "conseguenziale" dell'art. 10 della l.p. Trento 10/2004 che reca disposizioni per la prima applicazione della disciplina dettata dal precedente art. 9.

La Corte precisa in modo preliminare che la specifica materia oggetto di contestazione rientra nella competenza primaria della Provincia autonoma ma che la conseguente potestà legislativa deve essere esercitata in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché con il rispetto degli obblighi internazionali.

Per quanto concerne i commi 2 e 3 dell'art. 9, la Corte conferma in parte le motivazioni alla base della difesa provinciale. Da una parte, riprendendo quanto deciso nella sentenza n.425/1999 a proposito dei regolamenti cedevoli, riconosce che i commi in esame sono da intendere come norme di attuazione della direttiva comunitaria che rendono inefficace uno dei parametri del ricorso statale, il regolamento statale di attuazione. Dall'altra,

sottolinea la violazione del principio generale dell'ordinamento contenuto nell'art. 5 della legge 8 Luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale). In particolare, secondo i commi 1 e 2 del citato art. 5 "qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, si procede d'intesa". La Corte respinge, dunque, le motivazioni di non pertinenza dell'art. 5 della legge 349/1986 sostenute dalla Provincia riferendo che l'intesa per l'istituzione (o "designazione" nell'espressione comunitaria) di "aree protette" costituite da parchi e riserve, deve a maggior ragione formarsi per quelle costituite da zone speciali di conservazione. Tanto più che tali zone sono di interesse internazionale e la loro designazione spetta allo Stato come confermato anche dalla sentenza n. 366 del 1992. Se ne deduce che i commi in esame sono costituzionalmente illegittimi.

Per quanto riguarda il comma 11 dell'art. 9, la Corte lo giudica ugualmente illegittimo per violazione dei commi terzo e quinto dell'art.117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione Europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari.

Ad avviso della Corte, infine, le censure sull'art. 10 sono, come anche sostenuto dalla difesa provinciale, inammissibili poiché il ricorrente considera le norme contenute in detto articolo come consequenziali a quelle di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 9, mentre esse sono consequenziali al comma 5 del medesimo articolo, comma che non è stato oggetto di impugnazione.

L'ultimo tema del primo ricorso riguarda la concessione di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.

L'Avvocatura dello Stato ritiene che l'impugnato art. 15, comma 2, della l.p. Trento 10/2004, il quale detta una unilaterale ed organica disciplina della materia, essendo stato adottato prima che la Commissione paritetica prevista dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige provvedesse alla adozione di nuove norme di attuazione statutaria ed alla ridefinizione delle competenze provinciali in materia, violi il principio di leale collaborazione, l'art. 107 dello statuto speciale e l'art.117, secondo comma, lettera e), Cost. riguardante la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

La difesa provinciale sostiene che, non avendo la norma avuto applicazione prima della sua sostituzione da parte della legge provinciale n. 17 del 2005, sarebbe cessata la materia del contendere.

L'Avvocatura dello Stato ha impugnato l'intera l.p. Trento 17/2005 ritenendola illegittima sotto un duplice profilo: perché con essa la Provincia modifica unilateralmente una disciplina adottata bilateralmente, in base alla speciale procedura prevista dall'art. 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; e perché viola i principi fondamentali della legislazione statale in materia di concessioni idroelettriche previsti dall'art. 12 del

decreto legislativo n. 79 del 1999 (di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e dall'art. 1, commi da 483 a 492, della legge n. 266 del 2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006).

La Provincia autonoma di Trento in merito alla violazione dei principi fondamentali eccepisce l'inammissibilità del ricorso statale, perché la legge 266/2005 è successiva a quella provinciale impugnata, e l'infondatezza, perché, a suo avviso, sussiste la competenza normativa provinciale in materia.

Come conseguenza di questa affermazione di competenza normativa, la Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale proprio dell'art. 1, commi da 483 a 492, della legge 266/2005. Come comprensibile, le motivazioni sono qui esattamente speculari ed attengono alla legittimità del potere normativo.

La ricorrente lamenta il restringimento della propria autonomia statutaria e la lesione delle relative norme di attuazione. Inoltre, censura in modo specifico alcuni commi alla luce delle disposizioni costituzionali. Il comma 485, prevedendo la proroga di dieci anni delle concessioni in essere, viola l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. poiché tale proroga risulta "del tutto contraria all'instaurazione di mercati concorrenziali e alle politiche comunitarie di liberalizzazione". Il comma 486, prevedendo un canone aggiuntivo quadriennale a carico della concessionaria beneficiaria della proroga quasi interamente a favore dello Stato, viola la potestà legislativa concorrente in materia di energia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e la potestà amministrativa in materia di demanio idrico (delegata dallo Stato con un regolamento) ai sensi dell'art. 118 della Cost.

Il resistente, che eccepisce inammissibilità e infondatezza del ricorso, sostiene la non lesività di tali disposizioni per la competenza normativa provinciale. In particolare, rileva che il decreto di attuazione statutaria, emanato ai sensi dell'art. 107 dello statuto speciale di autonomia, non può recare modificazioni dello statuto stesso, che espressamente esclude la potestà legislativa delle Province autonome in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

Prima dell'udienza i due ricorrenti, il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Provincia autonoma di Trento, hanno depositato memorie concludendo per la cessazione della materia del contendere sulle questioni inerenti la concessione di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, in virtù della sopravvenuta disciplina di attuazione statutaria dettata dal decreto legislativo 7 Novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni). In riferimento a tali questioni viene pertanto dichiarata l'estinzione del giudizio.