CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **210/1987** (ECLI:IT:COST:1987:210)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **GRECO**
Udienza Pubblica del **07/04/1987**; Decisione del **22/05/1987**
Deposito del **28/05/1987**; Pubblicazione in G. U. **01/07/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4342 4343 4344**
Atti decisi:

N. 210

SENTENZA 22-28 MAGGIO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ANTONIO LA PERGOLA, Presidente - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO - Prof. GABRIELE PESCATORE - Avv. UGO SPAGNOLI Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA - Prof. ANTONIO BALDASSARRE - Prof. VINCENZO CAIANIELLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, 7, 12, comma primo, lett. c), 13 e 18, commi quarto e quinto della legge 8 luglio 1986 n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), nonché della stessa legge in toto, promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e di Trento contro il Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 12 agosto 1986, depositati in cancelleria il 13 e 20 agosto 1986 ed iscritti ai nn. 23 e 24 del registro ricorsi 1986.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 aprile 1987 il Giudice relatore Francesco Greco;

uditi gli avvocati Giuseppe Guarino per la Provincia di Bolzano, Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso notificato il 12 agosto 1986 la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato la legge 8 luglio 1986 n. 349 (Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale) in toto e con particolare riguardo agli artt. 5, 6, 7, 12 (comma primo lett. c)), 13 e 18 (commi quarto e quinto), osservando che:

a) l'art. 5 attribuendo al Ministro dell'ambiente il potere di impartire direttive agli enti di gestione dei parchi nazionali, senza escluderne espressamente il parco dello Stelvio, viola l'art. 8, nn. 6 e 16, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e l'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974 n. 279 contenente norme di attuazione. La citata norma statutaria prevede, invero, la competenza provinciale esclusiva in materia di tutela del paesaggio e dei parchi per la protezione della flora e della fauna ed ha avuto attuazione con l'art. 3 del d.P.R. n. 279/1974 che attribuisce alle Province autonome di Trento e Bolzano, ciascuna per il rispettivo territorio, le funzioni legislative ed amministrative concernenti il suddetto parco nazionale. Ne consegue che l'attribuzione del menzionato potere ad un organo statale si configura come penetrante e grave menomazione di siffatte competenze provinciali, conservate anche nel d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

b) L'art. 6 attribuisce al Ministro dell'ambiente il potere di valutare l'impatto sull'ambiente stesso di determinati progetti di opera e di ordinarne, se del caso, la sospensione; l'art. 7 ugualmente attribuisce ad organi ministeriali i poteri di dichiarare determinate aree "ad elevato rischio di crisi ambientale" e di deliberare un "piano di disinquinamento" nonché di provvedere in via sostitutiva, rispetto alle regioni, alle misure occorrenti per l'attuazione del piano medesimo. Tali norme dovrebbero ritenersi inoperanti rispetto alla ricorrente, atteso che l'art. 9 dell'impugnata legge, nel prevedere la funzione statale di indirizzo e coordinamento nelle materie della legge medesima, espressamente fa "salve le attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di loro esclusiva competenza" ed il "rispetto degli statuti e delle norme di attuazione". In via subordinata, peraltro, nell'eventualità che si ritenesse accoglibile l'opposta soluzione, i citati artt. 6 e 7 dovrebbero essere giudicati in contrasto con gli artt. 8 (nn. 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 21, 24), 9 (nn. 9 e 10) e 16 (comma primo) dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione (in particolare: DD.PP.RR. 20 gennaio 1973 n. 115; 1_ novembre 1973 n. 690; 1_ novembre 1973 n. 691; 22 marzo 1974 n. 279; 22 marzo 1974 n. 381; 28 marzo 1975 n. 474 e successive modificazioni; 31 luglio 1978 n. 1017). Alla stregua di tale normativa sono, infatti, di esclusiva competenza provinciale, oltre le già ricordate materie, anche la tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, l'urbanistica e i piani regolatori, l'agricoltura, la cura del patrimonio zootecnico ed ittico nonché di quello forestale, gli usi civici, le opere di bonifica ed idrauliche di terza, quarta e quinta categoria, l'utilizzazione delle acque pubbliche, la prevenzione ed il pronto soccorso per calamità pubbliche, la disciplina di miniere, cave e torbiere, della caccia e della pesca, dell'igiene e della sanità: cioè materie nelle quali l'esercizio dei suddetti poteri da parte dell'amministrazione statale, nei sensi previsti dalla normativa censurata, verrebbe necessariamente ad interferire, con conseguente compressione delle competenze provinciali esclusive.

c) Gli artt. 12, 13 e 18 della legge 349/1986 prevedono che le associazioni di protezione

ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni possono, se individuate con decreto del ministro, presentare indicazioni per la nomina dei membri del Consiglio nazionale per l'ambiente; denunciare fatti produttivi di danno ambientale per sollecitare l'esercizio delle opportune azioni risarcitorie da parte degli enti competenti; intervenire nei relativi giudizi e promuovere quelli per l'annullamento di atti illegittimi. Tali previsioni violano gli artt. 2, 3 (comma terzo), 8 (nn. 3 e 4) dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione (in particolare DD.PP.RR. 1_ novembre 1973 n. 691 e 12 agosto 1976 n. 667, come successivamente modificato e integrato), nonché l'art. 10 Cost. (in relazione all'accordo di Parigi del 5 settembre 1946 noto come accordo De Gasperi-Gruber). Il principio su cui riposa la normativa testé citata è quello per cui ai cittadini della regione è riconosciuta parità di diritti indipendentemente dal gruppo linguistico di appartenenza, salvaguardandosi le rispettive caratteristiche etniche e culturali. Da tale principio discende come corollario la devoluzione alla esclusiva competenza provinciale delle materie della tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare e degli usi e costumi locali, istituzioni culturali aventi carattere provinciale, manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali. Per contro le norme censurate disciplinano un'attività attinente anche allo sviluppo culturale delle popolazioni stanziate nel territorio provinciale, senza però adeguate garanzie di partecipazione, con parità di diritti, di cittadini appartenenti a gruppi linguistici ed etnici non italiani: tale partecipazione è, anzi, di fatto preclusa, essendo i sopra descritti poteri riconosciuti soltanto ad associazioni di rilievo nazionale o ultranazionale, le quali proprio per tali requisiti non possono assicurare il dovuto peso alle istanze di specifico interesse locale di cui possono essere, invece, portatori i menzionati gruppi.

2. - Censure di illegittimità costituzionale degli artt. 5, terzo comma, e 6 della legge 8 luglio 1986 n. 349 sono state proposte anche dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 12 agosto 1986.

a) La censura concernente l'art. 5 è sostenuta con ragioni sostanzialmente analoghe a quelle svolte dalla Provincia di Bolzano. Si soggiunge che l'identificazione delle misure di tutela e delle relative discipline concernenti il Parco dello Stelvio sono affidate alle Province autonome, ancorché con la previsione (art. 3 d.P.R. n. 279/1974) di meccanismi paritari di intesa fra queste e lo Stato sulla base di principi fondamentali di tutela stabiliti in materia dagli accordi internazionali ed al fine di favorire l'omogeneità delle discipline stesse. La norma censurata conferisce, invece, al Ministro per l'ambiente un potere unilaterale di direttiva, in assoluto contrasto con le prerogative provinciali nascenti dalla già ricordata normativa di riferimento.

b) L'art. 6 è impugnato in riferimento agli artt. 8 (nn. 5, 6, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 21 e 24), 9 (nn. 9, 10 e 11) e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, nonché alle norme di attuazione di cui ai DD.PP.RR. 22 marzo 1974 n. 381 e 28 marzo 1973 n. 474, ed al d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915.

La norma censurata prevede bensì una valutazione dell'impatto ambientale di determinate opere con il concorso anche della Regione territorialmente interessata, ma poi rimette solo ad organi statali, col semplice parere non vincolante della Regione stessa, la pronunzia sulla compatibilità ambientale delle opere stesse che condizionano l'approvazione del relativo progetto, impedendola, se negativa, salva la contraria decisione del Consiglio dei ministri.

L'individuazione delle opere soggette alla valutazione suddetta è rimessa al Presidente del Consiglio dei ministri che vi provvede con proprio decreto, conformemente alla direttiva C.E.E. n. 85/337 del 27 giugno 1985. E tale direttiva prevede che siano sottoposti obbligatoriamente a valutazione di impatto taluni progetti che sono certamente di specifica competenza provinciale. Ciò dicasi con riferimento agli impianti di eliminazione di rifiuti tossici e pericolosi, soggetti ad autorizzazione provinciale ai sensi del d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915 ed effettivamente disciplinati con le leggi provinciali 20 dicembre 1982 n. 29 e 27 febbraio 1986 n. 4. Peraltro,

anche nel novero di quei progetti che la citata direttiva assoggetta a valutazione d'impatto quando gli Stati membri ritengono che le loro caratteristiche lo richiedono, molti riguardano ugualmente opere di sicura competenza provinciale, come quelli in materia di agricoltura (art. 8 nn. 8, 16, 21 e 24 dello Statuto speciale), di industria estrattiva (art. 8 n. 14), di attrezzature di zone industriali, di sistemazione urbana, di impianti di risalita, di strade, di opere di canalizzazione, di acquedotti, di posti turistici locali, ecc. (art. 8 nn. 11, 17, 18 e 24; art. 9, n. 9, Statuto speciale), di infrastrutture turistiche, di impianti di trattamento di rifiuti, di depuratori, di depositi di fanghi, ecc. (art. 8, nn. 17 e 20 e art. 9, n. 10, Statuto speciale).

D'altra parte, la genericità della dizione della norma non si presta ad una sua lettura riduttiva che la renda riferibile alle sole opere di competenza statale: e, quand'anche ciò fosse possibile, ne resterebbe nondimeno sacrificata la competenza provinciale in materia di pianificazione ed assetto del territorio, posto che essa sussiste, ai sensi degli artt. 8 (nn. 5 e 6) e 9 (n. 10) dello Statuto, anche relativamente ad opere, interventi ed infrastrutture di competenza statale (art. 20 d.P.R. n. 381/1974).

Sarebbe, poi, inesatto sostenere che la valutazione di impatto ambientale rappresenti qualcosa di diverso e scindibile rispetto all'esercizio delle attribuzioni relative alla realizzazione o all'autorizzazione delle opere o degli interventi sì da poter essere rimessa allo Stato anche se gli uni e le altre siano di competenza provinciale; ciò per almeno due ragioni: in primo luogo perché detta valutazione può, all'esito del relativo procedimento, risultare preclusiva dell'opera di cui trattasi e, quindi, ineluttabilmente interferente nel ruolo programmatorio e discrezionale riservato, riguardo a tali opere o interventi, alla compenza provinciale; ed in secondo luogo perché essa, proprio in quanto intesa a verificare l'incidenza del progetto sul territorio e sull'ambiente, non può non essere, di per sé, considerata come precipua esplicazione di attribuzioni, in tema di assetto del territorio, urbanistica e tutela dell'ambiente, che gli artt. 8 (nn. 5 e 6) e 9 (n. 10) vogliono riservate alla competenza della Provincia.

A tutto si aggiungerebbe un ulteriore profilo di illegittimità qualora la norma, nella parte concernente il parere della "Regione interessata" dovesse letteralmente interpretarsi con la conseguenza che le Province autonome si vedrebbero negato, in materia di loro competenza, perfino questo ruolo meramente consultivo, esercitato, al loro posto, dalla Regione Trentino-Alto Adige della quale esse fanno territorialmente parte.

Per contro le censure di cui sopra non avrebbero ragione d'essere ove la norma in questione venisse interpretata come riferibile alle sole Regioni a statuto ordinario, con salvezza, quindi, delle autonomie differenziate, ivi compresa quella della Provincia ricorrente.

3. - Resiste ad entrambi i ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, che ha concluso sollecitando la declaratoria di infondatezza delle questioni sollevate ex adverso.

A) Per quanto concerne le censure svolte relativamente all'art. 5 dell'impugnata legge l'Avvocatura dello Stato osserva che:

a) l'istituto dei parchi nazionali è sopravvissuto all'attuazione dell'autonomia regionale quale precipua espressione dell'interesse dell'intera collettività nazionale alla protezione dell'ambiente naturale. Di tale istituto manca però una disciplina organica di tipo generale e ciascun parco è retto da una lex singularis di fondazione e regolamentazione, intesa specialmente a stabilire il "regime di tutela" del parco territorio, mediante prescrizioni, divieti, limiti inerenti a beni o attività siti o da svolgersi all'interno di tale territorio. Ciò vale anche per il Parco dello Stelvio, fondato e regolato dalla legge 24 aprile 1935 n. 740 e dal d.P.R. n. 1178/1951, che restano ancora in vigore, non essendo stata esercitata, previa intesa con lo Stato, la potestà normativa accordata, in materia, alle Province ricorrenti dall'art. 3 del d.P.R.

n. 279/1974.

b) Ciascun parco, però, e così pure quello dello Stelvio, non è un'entità statica, ma per assolvere alle sue finalità istituzionali necessita di un'attività di gestione e promozionale inerenti a specifici e concreti problemi, difficilmente risolvibili a livello di astratta previsione normativa. Ed appunto a tale attività è riferibile il potere ministeriale di direttiva, che si configura come uno strumento di propulsione e di potenziamento dell'attività stessa, che, sia pure nel rispetto delle normative speciali di ciascun parco, risponde all'imprescindibile esigenza di una sovrintendenza unitaria, coerente al suddetto interesse della collettività generale.

c) Così inteso, il menzionato potere non incide, né può incidere sulla competenza normativa delle Province ricorrenti circa l'organizzazione del Parco dello Stelvio come struttura amministrativa e la determinazione del relativo regime di tutela. Esso, inoltre, non vulnera nemmeno le prerogative delle Province in ordine all'amministrazione del Parco (del resto ancora affidata all'ufficio forestale di Bormio, non essendo stato costituito il Consorzio di cui al quarto comma dell'art. 3 d.P.R. 279/1974) posto che ha la funzione di orientare l'attività amministrativa e non di sostituirsi ad essa: ed il condizionamento che ne deriva appare legittimo anche di fronte alle garanzie autonomistiche delle ricorrenti, in considerazione dei ricordati profili di interesse nazionale, tenuto conto altresì della circostanza che con l'art. 9 della legge n. 349/1986 il legislatore ha avuto cura di prevedere che la funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali attinenti alle materie oggetto della legge medesima (ivi compresa, quindi, quella dei parchi) deve esercitarsi con piena salvaguardia delle prerogative degli enti ad autonomia differenziata nelle materie di loro esclusiva competenza.

B) Per quanto concerne le censure relative agli artt. 6 e 7 dell'impugnata legge, l'Avvocatura dello Stato rileva che:

a) gli istituti ivi previsti, adeguando il nostro ordinamento alla direttiva C.E.E. 85/337, sono espressivi di una nuova forma di intervento ecologico, caratterizzata dalla globalità di valutazione dell'ambiente naturale in tutte le sue singole componenti (assetto territoriale, acqua, suolo, atmosfera) e da un risultato che, proprio in considerazione di tale globalità, non equivale ad una somma di specifici interventi settoriali su ciascuna di tali componenti, ma se ne differenzia qualitativamente.

b) Ciò spiega anche perché siffatta forma di intervento ispirata ad un approccio globale sia non solo distinguibile ma altresì non sostitutiva dei mezzi "tradizionali" di governo di singole componenti dell'ambiente. Ciò che lo statuto speciale (e particolarmente gli artt. 8 e 9) riserva alla competenza esclusiva delle Province ricorrenti riguarda appunto l'utilizzazione di questi mezzi tradizionali destinati ad incidere su singoli elementi dell'ambiente, più che l'esercizio di poteri attinenti alla considerazione globale di questo. La differenza risulta evidente ove si consideri, ad esempio, che una valutazione favorevole di impatto ambientale resa dal competente Ministro non implica, di per sé, la legittima fattibilità di un'opera pubblica per quanto attiene alla disciplina urbanistica ove difetti la conformità della prima a questa seconda.

c) Ne consegue che i poteri di intervento assegnati dagli artt. 6 e 7 al Ministro dell'ambiente, trascendendo le singole e specifiche funzioni che in materia ambientale sono riservate a dette province dal loro regime statutario, non sono identificabili con alcuna di esse e, pertanto, non intaccano prerogative delle province medesime.

d) Né può diversamente opinarsi argomentando dalla competenza a queste riservata in materia urbanistica, posto che questa Corte con le sentenze nn. 359/1985 e 151/1986 ha già disatteso la concezione di detta materia come nozione globale, capace di riferibilità a qualsiasi

forma di governo di interessi pubblici aventi una radicazione territoriale. Certamente la compresenza nell'ordinamento di discipline relative a fatti o situazioni aventi attinenza col territorio può implicare interferenze o condizionamento fra le stesse, ma secondo l'insegnamento emergente dalle testé citate sentenze, i relativi problemi vanno risolti in base al principio della leale cooperazione cui devono improntarsi i rapporti fra lo Stato e le autonomie regionali o provinciali.

C) Quanto all'impugnazione degli artt. 12, 13 e 18 della legge n. 349/1986, la difesa dello Stato osserva anzitutto che manca una reale attinenza della relativa disciplina alla materia contemplata nelle norme statutarie di riferimento.

Rileva, poi, che lo sviluppo culturale dei gruppi etnici e linguistici della provincia di Bolzano, ove voglia esprimersi nelle tematiche ambientali che trascendono il mero ambito locale, non incontra alcun ostacolo a convogliarsi nell'associazionismo riconosciuto dalle citate norme. Ove, invece, si tratti di istanze circoscritte al mero ambito locale, fa difetto la ragione di fondo per l'attribuzione di prerogative esercitabili in relazione ad ambiti territoriali diversi.

Nella imminenza della udienza le ricorrenti hanno depositato memorie illustrative.

Hanno ribadito che la competenza provinciale è di carattere esclusivo e ricomprende non solo la funzione legislativa ma anche quella amministrativa, che invece l'art. 5 impugnato, in contrasto con l'art. 9 della stessa legge che legittima i soli limiti derivanti dalla funzione di indirizzo e coordinamento, pone il limite della direttiva che viene a sovrapporsi alle competenze provinciali, svuotandole di effettività in quanto le relega in posizione subalterna rispetto a quelle riconosciute ad un soggetto per l'esercizio di una specifica attività di guida e di impulso sovraordinato.

Rilevano che la tutela dell'ambiente, inteso nella sua accezione unitaria e globale non equivalente alla somma delle singole materie attribuite alle province autonome, non può giustificare una lettura riduttiva delle competenze provinciali, anche perché detta accezione è soltanto frutto di ricostruzioni teoriche.

Mentre sono previsti congegni di coinvolgimento delle amministrazioni interessate, consultazione paritaria di altri Ministri, risoluzione di conflitti demandata al massimo organo di Governo, sono ingiustificatamente escluse le Regioni e le Province.

Esse non sono ammesse a pronunciarsi sulla compatibilità ambientale; non sono previste né forme di raccordo o di intesa fra Stato e Regioni né forme istituzionali di risoluzione di eventuali conflitti.

Entrambe le ricorrenti ricordano, infine, l'avvenuta legiferazione provinciale di dettaglio nella materia.

Considerato in diritto

1. - I due giudizi che sollevano questioni identiche e connesse possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2. - Le due Province ricorrenti hanno, anzitutto, rilevato che l'art. 9 della legge n. 349 del 1986 farebbe salva la loro competenza esclusiva in materia di governo del territorio, di protezione dell'ambiente, di agricoltura ecc... ed hanno, quindi, sostenuto che solo se la suddetta norma fosse diversamente interpretata, avrebbero ingresso le censure dei singoli

articoli.

L'assunto non ha fondamento.

L'art. 9, nei vari commi in cui si articola, riguarda genericamente la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle Regioni, nelle materie oggetto della legge (comma 1); la facoltà del Ministro per l'ambiente di emanare direttive concernenti le attività delegate (comma 2); il potere di sostituzione del Ministro in caso di persistente inerzia delle Regioni (comma 3); l'obbligo reciproco del Ministero per l'ambiente e delle Regioni di scambiarsi informazioni (comma 4).

Le impugnazioni proposte riguardano norme determinate le quali disciplinano specifiche materie come si preciserà di seguito e prevedono per le stesse materie alcune delle funzioni e dei poteri suindicati.

3. - Entrambe le Province ricorrenti hanno impugnato l'art. 5 della legge n. 349 del 1986 nella parte (c. 3) in cui attribuisce al Ministro per l'ambiente il potere di impartire direttive, curandone l'osservanza, agli enti autonomi o agli organismi di gestione dei parchi nazionali senza prevedere l'esclusione del Parco Nazionale dello Stelvio. Risulterebbero quindi violati gli artt. 8 nn. 5, 6, 16, 21 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto speciale Trentino-Alto Adige) che attribuiscono alla competenza esclusiva delle province ricorrenti la tutela del paesaggio e dei parchi istituiti per la protezione della fauna e della flora nonché l'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974 n. 279 che conferisce ad esse, ciascuna per il proprio territorio, le funzioni legislative ed amministrative per la gestione del detto Parco Nazionale.

3.1. - Si rileva che il Parco Nazionale dello Stelvio è stato costituito con la legge 24 aprile 1935 n. 740 allo scopo di tutelare e migliorare la flora, di incrementare la fauna, di conservare le speciali formazioni geologiche e le bellezze del paesaggio, di promuovere lo sviluppo del turismo nei territori che vi si comprendono.

Trattasi di valori estetici, scientifici, ecologici di pregio, che necessitano di interventi che ubbidiscano ad una visione unitaria ed esigono una attività continua e sistematica.

Successivamente il d.P.R. 22 marzo 1974 n. 138, ha trasferito alle ricorrenti, tra le altre, le funzioni amministrative concernenti il Parco Nazionale, al quale, si è specificamente detto, si è voluto conservare una configurazione unitaria ed ha previsto la disciplina, con legge, delle forme e dei modi della specifica tutela; nonché, al fine di realizzare una disciplina omogenea, intese tra le due Province e lo Stato, sulla base dei principi fondamentali della tutela dei beni naturali, stabiliti da accordi internazionali.

Per la gestione unitaria del Parco si doveva costituire un apposito Consorzio tra lo Stato e le due Province e, fino alla sua costituzione, le due Province si dovevano avvalere dell'Amministrazione delle foreste demaniali del Bormio. Il che è tuttora, non essendo stato costituito il Consorzio.

Pertanto, le direttive previste dalla norma impugnata si rivolgono a quest'ultima amministrazione la quale fa parte dell'organizzazione statale e della quale lo Stato può disporre, e può anche accomunare ad altri uffici consimili del territorio nazionale, al fine di attuare un indirizzo ed un coordinamento unitari (sent. n. 166/1976).

Inoltre, le direttive contengono criteri generali e lasciano alla responsabilità delle Province ed alla loro valutazione l'adozione dei provvedimenti specifici entro gli spazi dell'autonomia e della discrezionalità di cui godono, tranne la valutazione, nelle sedi competenti, della conformità del provvedimento particolare alla direttiva generale.

Peraltro le direttive che nella specie si possono impartire secondo la previsione normativa,

hanno una finalità ed un oggetto particolare e ben determinato; esse sono solo quelle necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica.

Sono quindi dirette a tutelare interessi unitari di livello nazionale, ai quali devono coordinarsi quelli meramente locali appartenenti alla sfera provinciale.

Ciò è conforme alla configurazione unitaria del Parco la quale si riflette, necessariamente, nella unicità e nella armonicità della gestione.

La collocazione amministrativa del potere ministeriale è perfettamente compatibile con le competenze provinciali e non lede le prerogative provinciali in ordine all'amministrazione del Parco in quanto orientano soltanto l'attività amministrativa delle province e non si sostituiscono ad essa. In definitiva si verifica una situazione simile a quella già prevista dalle norme che disciplinano l'amministrazione del Parco Nazionale che consentono intese tra Stato e Province per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'affidamento della gestione a un ente composto dai rappresentanti delle due Province e dello Stato. Proprio per armonizzare le attività delle Regioni, per attuare la cura, la vigilanza e la salvaguardia di interessi nazionali è, altresì, prevista per l'amministrazione delle aree protette di carattere regionale e locale la emanazione di norme generali di indirizzo e coordinamento da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente, ovviamente entro margini compatibili con le autonomie speciali, comprese le Province ricorrenti.

Pertanto la questione non è fondata.

4. - Entrambe le Province hanno censurato l'art. 6 della legge n. 349 del 1986 che attribuisce al Ministro per l'ambiente il potere di valutare l'impatto sull'ambiente da parte di determinati progetti di opere e di ordinarne, se del caso, la sospensione.

La censura è stata proposta in riferimento all'art. 8, nn. 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21 e 24; all'art. 9, nn. 9, 10, 11 ed all'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e alle relative norme di attuazione di cui ai DD.PP.RR. n. 381 del 1974, n. 474 del 1975, n. 915 del 1982.

Alla stregua di dette normative sarebbero di competenza esclusiva delle Province autonome il governo del territorio, la tutela e la conservazione del patrimonio storico artistico e popolare, l'urbanistica ed i piani regolatori, l'agricoltura, la cura del patrimonio zootecnico, ittico e forestale, le opere di bonifica ed idrauliche, la prevenzione ed il soccorso per le calamità pubbliche, la disciplina delle miniere, cave e torbiere, della caccia e della pesca, dell'igiene e della sanità.

La Provincia di Trento ha aggiunto che, sebbene la valutazione dell'impatto ambientale di determinate opere sia effettuata con il concorso delle Regioni interessate, la pronuncia sulla compatibilità delle opere che condizionano l'approvazione del relativo progetto è rimessa ad organi statali mentre le Regioni esprimono solo un parere non vincolante.

Al Presidente del Consiglio dei Ministri, poi, è rimessa la individuazione delle opere soggette alla valutazione di impatto conformemente alla direttiva CEE n. 85/337 del 27 giugno 1985.

Alcuni progetti, invece, sarebbero di esclusiva competenza provinciale, cioè gli impianti di eliminazione dei rifiuti tossici e pericolosi, (d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915; leggi provinciali n. 29 del 1982 e n. 4 del 1986); i progetti in materia di agricoltura, di industria estrattiva, di attrezzature delle zone industriali, di sistemazione urbana, di impianti di risalita, di strade, di opere di canalizzazione, di acquedotti, di posti turistici locali, di infrastrutture turistiche, di impianti di trattamento di rifiuti, di depuratori, di depositi di fanghi.

La competenza provinciale sussisterebbe, inoltre, in materia di pianificazione ed assetto del territorio, anche relativamente alle opere, agli interventi, alle infrastrutture di competenza dello Stato.

Si è anche rilevato che la valutazione dell'impatto ambientale incide direttamente sulle competenze provinciali perché potrebbe precludere le opere che rientrano nel ruolo programmatorio e discrezionale delle Province in ordine all'assetto del territorio ed alla tutela dell'ambiente. Infine si è dedotto che la dizione "parere della Regione", se fosse intesa con riferimento alla sola Regione Trentino-Alto Adige e non anche alle province autonome, aggraverebbe ancor più la lesione delle competenze provinciali.

4.1 - La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato anche l'art. 7 della stessa legge che demanda al Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente, di intesa con le Regioni interessate, la dichiarazione delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale con la individuazione degli obiettivi per gli interventi di risanamento e la formazione di un piano di disinquinamento, in riferimento alle norme dello Statuto speciale e delle norme di attuazione.

4.2 - Le censure non sono fondate.

L'art. 6 impugnato prevede:

a) la individuazione delle norme tecniche e delle categorie di opere che sono in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente;

b) la sua effettuazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente e sentito un Comitato di esperti (art. 11);

c) la comunicazione dei progetti, prima dell'approvazione, al Ministro per l'ambiente, al Ministro per i beni culturali e alla Regione territorialmente interessata.

È specificato anche il contenuto della comunicazione (indicazione della localizzazione degli interventi, la specificazione dei rifiuti liquidi e solidi, delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera, delle emissioni sonore prodotte dall'opera, la descrizione dei dispositivi di eliminazione o di recupero dei danni all'ambiente ed i piani di prevenzione e di monitoraggio ambientale);

d) l'attribuzione della pronuncia sulla compatibilità ambientale dei progetti al Ministro per l'ambiente, sentite le Regioni interessate, di concerto con il Ministro dei beni culturali ed ambientali;

e) la previsione del termine di gg. 30 dalla presentazione per la pronuncia suddetta e alla scadenza, la continuazione della procedura ordinaria, salva la proroga deliberata dal Consiglio dei Ministri in casi di particolare rilevanza;

f) il potere di sospensione del Ministro per l'ambiente dei lavori, con rimessione della questione al Consiglio dei Ministri qualora si ravvisino comportamenti contrastanti con il parere sulle compatibilità ambientali o comunque tali da compromettere le fondamentali esigenze di equilibrio ecologico ed ambientale;

g) l'esercizio da parte del Ministro per i beni culturali ed ambientali, di concerto con il Ministro per l'ambiente, dei poteri in ordine ai piani paesistici ed ambientali di cui al secondo comma dell'art. 1- bis del d.l. n. 312 del 1985 convertito in legge n. 431/1985.

L'art. 7 prevede:

a) la dichiarazione di aree ad elevato rischio di crisi ambientale di quei territori o tratti marittimi caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ecologici nei corpi idrici, nell'atmosfera o nel suolo, da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente, di intesa con le Regioni interessate;

b) la predisposizione di un piano di disinquinamento da parte del Ministro per l'ambiente, di intesa con le Regioni interessate, la sua approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su deliberazione dello stesso Consiglio; le misure dirette alla realizzazione e all'impiego di impianti per la eliminazione o la riduzione dell'inquinamento; alla vigilanza sui tipi e i modi di produzione e sull'utilizzazione dei dispositivi di eliminazione o di riduzione dell'inquinamento;

c) l'attribuzione al Ministro per l'ambiente del potere di sostituzione in caso di inadempienza da parte delle Regioni degli obblighi espressamente previsti con le indicazioni delle garanzie procedimentali (audizione della Regione interessata; assegnazione di un congruo termine per l'adempimento e deliberazione del Consiglio dei Ministri).

Si precisa che il termine "regioni" usato dal legislatore deve essere inteso come riferentesi oltre che alle Regioni a statuto ordinario anche a quelle a statuto speciale e alle province autonome, in relazione a quanto previsto dall'art. 9 della stessa legge.

Dall'art. 6 si evince poi, che esso e gli altri sono stati emanati in attuazione della direttiva CEE n. 85/337 del 27 giugno 1985 in attesa della formulazione di un organico disegno di legge.

Trattasi, quindi, di norme essenzialmente temporanee e transitorie. Invero, con la legge 3 marzo 1987 n. 57, sono state emanate ulteriori disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell'ambiente.

Inoltre, la direttiva, della quale si vuole l'attuazione, è molto specifica e dettagliata, in gran parte precettiva, come si evince dal suo stesso tenore letterale.

È posto anche agli Stati membri il termine di tre anni per la emanazione delle misure necessarie per conformarsi ad essa. Ed è prevista la comunicazione alla Commissione delle disposizioni di diritto interno adottate.

Lo Stato, quindi, ha una specifica responsabilità per l'adempimento di quanto prescritto, responsabilità che si può fare valere dinanzi agli organi giurisdizionali della Comunità.

Proprio per questa responsabilità vi è un particolare interesse dello Stato all'emanazione e all'attuazione delle norme di diritto interno onde la operatività di uno dei limiti all'autonomia delle Regioni e delle Province.

La disciplina statale riguarda i progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante e che risultano specificati nella stessa direttiva. In essa si dice che trattasi della realizzazione di costruzione o di altri impianti di opere, di interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse naturali.

Negli allegati alla direttiva sono specificamente indicate le opere le quali risultano essere di grande rilievo e dimensioni, interessanti il più delle volte ambiti pluriregionali e per lo più materie di specifica competenza statale. I progetti, comunque, restano soggetti alle autorizzazioni delle autorità competenti e quindi anche a quelle regionali e provinciali. Inoltre, anche le Province autonome sono destinatarie della comunicazione dei progetti e, quindi, possono formulare le proprie osservazioni delle quali ovviamente il Ministro dovrà tenere conto. Infine, la pronuncia sulla compatibilità ambientale è fatta d'intesa con esse. Le stesse Province possono formulare istanze, osservazioni, dare pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale e sono a loro volta destinatarie di quelli formulati dai cittadini. Ora a

parte la novità dell'istituto (valutazione di impatto ambientale), la sussistenza di specifici e precisi obblighi comunitari che la Direttiva prevede anche in maniera espressa e particolare, con la relativa responsabilità che fa carico precipuamente sullo Stato, la natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.), come già questa Corte ha più volte affermato (sentt. nn. 151/1986; 153/1986), giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato che sono anche in funzione di indirizzo e coordinamento, come si rileva anche specificamente dalla previsione di intese tra lo Stato e i soggetti di autonomia, anche speciale, per l'intreccio degli interessi nazionali, regionali e provinciali. 4.3 - Ugualmente si ritiene per quanto riguarda la dichiarazione di aree ad elevato rischio di crisi ambientale e per i piani di disinquinamento, affidati all'organo statale, il Ministro per l'ambiente, che però opera di intesa con gli enti di autonomia anche speciale. È giustificato l'intervento dello Stato e risultano sufficientemente garantiti e rispettati la sfera e l'ambito delle autonomie. 4.4. - Anche il previsto potere di sostituzione del Ministro alle Regioni trova giustificazione nella natura degli interessi e dei valori da tutelare nonché nella necessità di adempiere agli obblighi comunitari, nella ricorrenza dell'inerzia dell'ente autonomo e nella inadempienza agli obblighi che ad esso incombono. Mentre le condizioni, le forme e le modalità che sono previste per il procedimento di esercizio del detto potere (audizione dell'ente interessato; assegnazione di un termine per provvedere dopo la valutazione delle cause dell'inerzia; la deliberazione del Consiglio dei Ministri) garantiscono in modo sufficiente la sfera di autonomia di cui sono titolari gli enti interessati. La sussistenza della legislazione provinciale di settore può limitare o addirittura annullare gli interventi legislativi statali o rendere tuttalpiù necessari ulteriori coordinamenti ed armonizzazioni, come dovrà essere verificato in relazione allo scopo e alle caratteristiche di fondo della nuova legislazione mentre, in via generale, può affermarsi che la stessa direttiva prevede la salvezza della legislazione di settore esistente ed in vigore (cfr. art. 1, n. 5,). 4.5. - Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione. E la direttiva comunitaria impegna lo Stato in maniera rilevante ad una considerazione coordinata dell'ambiente, alla esecuzione tempestiva e corretta degli impegni assunti e all'apprestamento delle misure opportune, necessarie ed indispensabili. 5. - La Provincia di Bolzano ha censurato, infine, gli artt. 12, comma primo, lett. c), 13 e 18 della stessa legge n. 349 del 1986, nella parte in cui attribuisce solo alle associazioni di protezione ambientale di carattere nazionale e/o a quelle presenti in almeno cinque regioni, individuate con decreto del Ministro per l'ambiente, i poteri di presentare terne di candidati per la nomina a membri del Consiglio Nazionale per l'ambiente, di denunciare fatti produttivi di danno ambientale, di intervenire nei giudizi per il relativo risarcimento, di promuovere i giudizi per l'annullamento degli atti illegittimi. Le dette norme violerebbero gli artt. 2, 3, comma terzo, 8, nn. 3 e 4, dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione (dd.PP.RR. n. 691 del 1973 e n. 667 del 1976) nonché l'art. 10 Cost. in relazione all'accordo di Parigi del 5 settembre 1946, che demandano alla competenza esclusiva di essa ricorrente le materie della tutela e della conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale, degli usi e dei costumi locali, delle istituzioni culturali aventi carattere provinciali, e delle manifestazioni artistiche, culturali ed educative locali. Ed, inoltre, garantiscono la partecipazione alle varie istituzioni anche di cittadini appartenenti a gruppi

etnici e linguistici non italiani. 5.1 - Le censure non sono fondate. Anzitutto si rileva che la ricorrente ha il proprio rappresentante in seno al Consiglio Nazionale che anche altri membri designati dalle varie associazione nazionali o infraregionali vanno a costituire. Il detto Consiglio poi, è un organo che opera a livello nazionale, ha natura prevalentemente consultiva; dà, infatti, pareri oltre a proporre iniziative sulle materie disciplinate dalla legge in esame. I pareri e le proposte riguardano interessi fondamentali della collettività e della qualità della vita, la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento, i rilevamenti sull'ambiente e infine la sensibilizzazione dell'opinione pubblica per i problemi dell'ambiente. Trattasi di competenze e di attività che in sostanza mirano anche esse alla cura, alla tutela e alla salvaguardia di interessi unitari di livello nazionale e di valori costituzionali quali l'ambiente e la salute e che rientrano nella competenza dello Stato. Non risultano, quindi, assolutamente lese le competenze, anche se esclusive, della Provincia, che riguardano interessi locali, per effetto della scelta di alcuni componenti del detto Consiglio Nazionale solo tra gli appartenenti alle associazioni che operano a livello nazionale o pluriregionale, tanto più che la Provincia ha già il proprio rappresentante in seno ad esso. Non producono violazione delle dette competenze né l'attribuzione del potere di scelta dei componenti del Consiglio Nazionale al Ministro per l'ambiente in quanto cura gli interessi unitari nazionali né la devoluzione allo stesso Consiglio della facoltà di denunciare fatti illeciti produttivi di danni ambientali al fine di provocare i relativi giudizi per il loro risarcimento anche perché detta facoltà è pure conferita ai cittadini singoli e alla Provincia autonomamente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi (Reg. Ric. nn. 23 e 24/1986), dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale:

a) della legge 8 luglio 1986 n. 349 in toto ed in particolare degli artt. 5, 6, 7, 12, comma primo, lett. c), 13 e 18, commi quarto e quinto, della medesima legge, sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 2, 3, comma terzo, 8, nn. 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 21 e 24; 9, nn. 9, 10; 16, comma primo, d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 e relative norme di attuazione e 10 Cost., con ricorso notificato il 12 agosto 1986 (Reg. Ric. n. 23/1986);

b) degli artt. 5 e 6 legge 8 luglio 1986 n. 349 sollevata dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, nn. 5, 6, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 24; 9, nn. 9, 10, 11; 16 d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670 e relative norme di attuazione, con ricorso notificato il 12 agosto 1986 (Reg. Ric. n. 24/1986).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: GRECO

Depositata in cancelleria il 28 maggio 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

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.