CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **305/1988** (ECLI:IT:COST:1988:305)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **10/03/1988**
Deposito del **17/03/1988**; Pubblicazione in G. U. **23/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10592 10593**
Atti decisi:

N. 305

SENTENZA 10-17 MARZO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: 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, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del d.P.R. 8 giugno 1982, n. 470, recante: "Attuazione della direttiva CEE n. 76/160 relativa alla qualità delle acque di balneazione", promossi con ricorsi dei Presidenti delle Giunte provinciali di Trento e Bolzano, notificati il 19 agosto 1982, depositati in cancelleria il 26 agosto successivo ed iscritti ai nn. 35 e 36 del registro ricorsi 1982;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per le Province Autonome di Trento e Bolzano e l'avv. dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 19 agosto 1982, la Provincia autonoma di Trento ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale del d.P.R. 8 giugno 1982, n. 470, nel suo complesso, ed in particolare degli artt. 3, 4, 5, 6 e 9 e degli allegati 1 e 2 dello stesso, per violazione degli artt. 8, nn. 6 e 24, 9, nn. 9 e 10, 16 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione, nonché dell'art. 76 Cost.

Il decreto impugnato, emanato in base alla delega conferita dalla legge 9 febbraio 1982, n. 42, detta norme volte ad attuare la direttiva CEE n. 76/160 dell'8 dicembre 1975, in materia di qualità delle acque di balneazione.

Secondo la provincia ricorrente il decreto nel suo complesso, ed in particolare le disposizioni di cui agli artt. 3, 4, 5, 6 e 9 dello stesso, sarebbero lesivi della competenza legislativa ed amministrativa concorrente della provincia in materia di "utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico" (art. 9, n. 9, dello Statuto e art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante norme di attuazione dello Statuto in materia di urbanistica ed opere pubbliche).

Inoltre, per quel che concerne il demanio idrico passato in proprietà alla provincia (art. 68 dello Statuto, e art. 8, lett. e), del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115), il decreto impugnato interferisce con la competenza legislativa ed amministrativa primaria delle Province (art. 5 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381).

Inoltre, il decreto impugnato sarebbe illegittimo in quanto la normativa sulle acque di balneazione, essendo finalizzata alla prevenzione delle malattie dei bagnanti, incide nella materia della sanità, attribuita alla competenza concorrente della provincia (art. 9, n. 10, dello Statuto e art. 8 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, che assegna alla provincia la competenza legislativa in ordine alla "profilassi delle malattie infettive e diffusive per le quali è imposta la vaccinazione obbligatoria").

Infine, il decreto impugnato, in quanto disciplina adempimenti volti a prevenire, indipendentemente da motivazioni igienico-sanitarie, l'inquinamento delle acque, incide nella materia "tutela del paesaggio", attribuita alla Provincia dall'art. 8, n. 6, dello Statuto.

La Provincia ricorrente osserva ancora che il decreto delegato che pure, ai sensi dell'art. 3, secondo comma, della legge di delega 9 febbraio 1982, n. 42, avrebbe dovuto mantenere ferme le competenze attribuite alle regioni a Statuto speciale e alle Province autonome - viola le dette competenze in quanto:

a) prescrive indici di qualità più severi di quelli previsti dalle direttive;

b) detta norme tecniche non previste dalla direttiva CEE da attuare;

c) prevede per la formazione del giudizio di idoneità alla balneazione modalità difformi da quelle stabilite dalla direttiva CEE da attuare;

d) prevede un riparto di funzioni amministrative tra i vari enti territoriali non disciplinato dalla direttiva CEE e lesivo della competenza provinciale.

Né i suddetti profili di illegittimità possono essere esclusi, ad avviso della Provincia ricorrente, per il fatto che il decreto delegato attua una direttiva comunitaria, in quanto esso comprime l'autonomia provinciale in misura superiore a quella necessaria per adempiere agli obblighi derivanti allo Stato dalla medesima.

In particolare, gli artt. 3 e 5 attribuiscono allo Stato e ai Comuni funzioni che competono alla provincia autonoma, mentre gli artt. 4 e 9 elencano i compiti delle Province autonome in materia, escludendone alcuni di grande rilievo, il tutto senza che misure di tale genere siano richieste dalla direttiva comunitaria e senza che venga previsto, come normalmente avviene, il potere sostitutivo dello Stato per il caso di persistente inattività della Provincia.

Ed ancora, il d.P.R. impugnato contiene due allegati. Il primo impone per le Province autonome limiti assai più gravosi di quelli previsti dal corrispondente allegato alla direttiva, mentre il secondo detta norme tecniche dettagliatissime, di competenza delle Province, al di fuori di ogni rapporto con la direttiva attuata. L'art. 6 del decreto impugnato, poi, detta una disciplina differenziata per la formulazione del giudizio d'idoneità alla balneazione rispetto a quella posta dalla direttiva.

Né, a giudizio della Provincia ricorrente, le prescrizioni aggiuntive possono valere come legislazione di princìpio, sia perché i dati tecnici non si prestano ad esprimere alcun princìpio, sia perché gran parte delle materie interessate dalle prescrizioni aggiuntive rientrano nella competenza esclusiva.

La Provincia ricorrente, infine, prospetta un profilo di illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto la legge di delega prevedeva l'attuazione delle direttive nel rispetto delle competenze attribuite alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi ordinamenti statutari.

2. - Identiche censure sono state rivolte al d.P.R. 8 giugno 1982, n. 470, ed in particolare agli artt. 3, 4, 5, 6 e 8, ed agli allegati 1 e 2 dello stesso, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 19 agosto 1982.

3. - Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate non fondate.

L'Avvocatura osserva in primo luogo che i ricorsi delle Province autonome muovono da una inesatta identificazione delle materie alle quali è riferibile la disciplina delle acque di balneazione.

La disciplina posta dal decreto impugnato ha infatti per oggetto i requisiti chimici, fisici e microbiologici delle acque di balneazione, che sono quelle dove la balneazione è espressamente autorizzata, ovvero non vietata. Le norme del decreto non interferiscono, pertanto, con la potestà legislativa o amministrativa in virtù delle quali la balneazione può essere regolamentata, in relazione ad interessi pubblici ricadenti in materie altrimenti rimesse alla competenza regionale o provinciale (quali quelle previste dagli artt. 8, nn. 6 e 24, e 9, n. 9, dello Statuto).

L'unica competenza, di tipo concorrente, che viene interessata dal decreto impugnato è qiella in materia di sanità (art. 9, n. 10, dello Statuto), giacché le forme di controllo sulle condizioni dell'ambiente hanno di mira la tutela dalla salute umana.

In relazione alle censure mosse dalle ricorrenti a specifiche disposizioni del d.P.R. n. 470 del 1982, l'Avvocatura ne contesta la fondatezza per le seguenti ragioni:

a) i parametri fissati dall'allegato 1, anche dove si discostano da quelli indicati nell'allegato

alla direttiva CEE, rientrano pur sempre nei limiti previsti da quest'ultimo allegato, che sono assunti dagli Stati membri come valori-guida da rispettare; le prescrizioni del decreto impugnato attengono, quindi, alla valutazione, necessariamente unitaria, dell'adempimento degli impegni assunti in sede comunitaria; d'altronde, la delimitazione con atto legislativo degli indici di qualità delle acque di balneazione rappresenta l'espressione di un princìpio idoneo a vincolare l'autonomia legislativa concorrente delle Province, che trova un proprio fondamento alle disposizioni degli artt. 2, n. 5, e 4 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (esigenza di assicurare condizioni a garanzia della salute uniformi per tutto il territorio nazionale).

b) Le norme tecniche poste dall'allegato 2 attuano la direttiva in punto di "Metodo di analisi e di ispezione", e comunque si tratta di disposizioni strumentali alla uniforme individuazione di parametri per la qualità delle acque di balneazione.

c) La determinazione delle funzioni attribuite allo Stato, alle Regioni e Province autonome e ai Comuni (artt. 4, 5 e 6), non viola la competenza delle Province ricorrenti, in quanto le competenze attribuite alle Regioni e Province autonome (art. 4) coprono tutto il complesso delle funzioni deliberative inerenti alle materie oggetto della direttiva, mentre quelle attribuite allo Stato (art. 5) si giustificano, al pari di quelle contenute nelle tabelle 1 e 2 allegate al d.P.R. impugnato, in funzione delle esigenze di assicurare uniformità delle condizioni balneari in tutto il territorio nazionale (lett. b e c dell'art. 5) e in funzione di esigenze strettamente inerenti all'osservanza degli obblighi internazionali nascenti dalla direttiva (lett. e dell'art. 5 in riferimento all'art. 4, paragrafi 1, e 13 delle direttive).

Considerato in diritto

1. - Le Province autonome di Trento e Bolzano hanno impugnato il d.P.R. 8 giugno 1982, n. 470 (Attuazione della direttiva CEE n. 76/160 relativa alla qualità delle acque di balneazione), nel suo complesso e, specificamente, gli artt. 3, 5, 6 e 9 dello stesso decreto, nonché gli allegati n. 1 e n. 2 al medesimo, per violazione degli artt. 8, nn. 6 e 24, 9, nn. 9 e 10, 16 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione, nonché dell'art. 76 Cost.

I due giudizi, per l'identità della normativa impugnata e dei parametri invocati, vanno riuniti e definiti con unica decisione.

2. - Il d.P.R. n. 470 del 1982, emanato sulla base della legge di delega 9 febbraio 1982, n. 42, al fine di dare attuazione alla direttiva CEE n. 76/160 relativa alla qualità delle acque di balneazione, ha per oggetto i requisiti chimici, fisici e microbiologici delle acque nelle quali sia autorizzata la balneazione (artt. 1 e 2); reca disposizioni sulle modalità di effettuazione del giudizio di idoneità delle acque alla balneazione e sui parametri alla stregua dei quali esso va condotto (artt. 6, 7, 8, 9 e 11); provvede al riparto delle competenze in materia tra Stato, Regioni e Comuni (artt. 3, 4 e 5).

L'allegato n. 1 al decreto stabilisce i requisiti di qualità delle acque di balneazione, indicando i parametri (sostanze inquinanti presenti nell'acqua; qualità dell'acqua), i valori limite degli stessi; la frequenza dei prelievi dei campioni da analizzare ed i metodi di analisi e di ispezione.

L'allegato n. 2 detta le norme tecniche per l'effettuazione dei prelievi dei campioni e la ricerca delle sostanze elencate nell'allegato precedente.

3. - La normativa impugnata riguarda la regolamentazione dell'uso balneare delle acque,

sotto l'aspetto igienicosanitario, e cioè in vista di esigenze attinenti alla tutela della salute dei bagnanti, sul presupposto della già avvenuta destinazione, alla stregua delle vigenti regole di competenza, delle acque alla suindicata utilizzazione, sicché non v'è interferenza nella competenza in tema di "utilizzazione delle acque" di cui all'art. 9, n. 9, dello Statuto. D'altra parte la normativa di cui si tratta non riguarda attività inerenti alla costruzione di opere, sicché non v'è interferenza nelle competenze in tema di "tutela del paesaggio" e di "opere idrauliche" di cui all'art. 8, nn. 6 e 24, dello Statuto. Né riguarda interventi di difesa delle acque dall'inquinamento al di fuori delle specifiche esigenze della balneazione, sicché non v'è interferenza nella competenza di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 381 del 1974, recante norme di attuazione dello Statuto in materia di urbanistica e opere pubbliche.

4. - L'indagine deve pertanto restringersi alla valutazione della sussistenza, o no, della dedotta invasività del d.P.R. n. 470 del 1982, attuativo della direttiva CEE n.76/160, nei confronti della competenza concorrente delle Province ricorrenti in materia di "igiene e sanità" (art. 9, n. 10, dello Statuto), considerando che detta competenza, in quanto non primaria, subisce non soltanto il limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato (assunti mediante l'adesione al trattato istitutivo della CEE), ma anche quello dei princìpi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Al riguardo le censure delle Province appaiono infondate.

Legittimamente la normativa impugnata stabilisce i parametri di qualità delle acque di balneazione, e altrettanto legittimamente si discosta, là dove si discosta, dai requisiti minimi positivi (o massimi negativi) imposti dalla direttiva CEE.

La normativa in esame, nel fissare i requisiti di qualità delle acque di balneazione, attua non soltanto la direttiva CEE, ma anche il princìpio fissato, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., dall'art. 4 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario. Tale princìpio ha per oggetto l'uniformità di condizioni e garanzie di salute nell'intero territorio della Repubblica, e prevede, a tal fine, l'emanazione, mediante legge dello Stato, di norme di coordinamento dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale, ed inoltre l'emanazione, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di misure di coordinamento volte a fissare ed a rivedere periodicamente i limiti di tollerabilità relativi alla concentrazione di fattori inquinanti e alla esposizione ai medesimi. Il decreto impugnato costituisce, per un verso, normativa di attuazione di obblighi comunitari e, per altro verso, atto di coordinamento mediante legge in materia d'igiene e sanità; ed anzi, sotto questo secondo profilo, realizza una ulteriore garanzia rispetto a quella richiesta dall'art. 4 della legge n. 833 del 1978, in ragione dello strumento adottato (la legge in luogo dell'atto amministrativo).

Infondatamente, pertanto, le Province ritengono invasa la propria competenza concorrente in tema di "igiene e sanità" che, al contrario, la normativa impugnata limita legittimamente.

D'altra parte, i parametri stabiliti, là dove si discostano da quelli indicati nella colonna I dell'allegato alla direttiva come imperativi, rientrano comunque nei margini di cui alla colonna G dello stesso allegato, indicati come valori guida, sicché la scelta del legislatore delegato di attenersi a questi ultimi appare pur sempre come attuativa degli impegni assunti in sede comunitaria dallo Stato, alla stregua di valutazioni necessariamente unitarie (v. ancora l'art. 4 della legge n. 833 del 1978).

Quanto all'emanazione di norme tecniche (di prelievo e di ricerca), essa, oltre ad attuare la direttiva in punto di "metodo di analisi e di ispezione" (ultima colonna dell'allegato alla direttiva), si pone indubbiamente in stretta correlazione con il più volte richiamato princìpio risultante dall'art. 4 della legge n. 833 del 1978. È infatti palese che l'uniformità di condizioni di salubrità delle acque di balneazione nel territorio nazionale esige altrettanta uniformità

nelle procedure tecniche di rilevazione e di analisi.

Infine, l'attribuzione di funzioni alle Province autonome racchiusa nella normativa impugnata, lungi dall'essere riduttiva, copre il complesso delle funzioni deliberative inerenti alla materia (art. 4), mentre ai Comuni sono conferite soltanto funzioni esecutive (art. 6) ed allo Stato (art. 3) attribuzioni connesse alla attuazione - necessariamente unitaria - dei princìpi sopra indicati (aggiornamento delle tabelle e delle norme tecniche; potere di deroga ai valori fissati in tabella), nonché funzioni di indirizzo e coordinamento rese indispensabili da esigenze inerenti all'osservanza della direttiva comunitaria (impegno degli Stati membri di adoperarsi perché nel decennio la qualità delle acque di balneazione sia resa conforme ai valori-limite stabiliti nell'allegato; obbligo di relazioni periodiche alla Commissione sulle caratteristiche delle acque di balneazione, cui sono connessi gli obblighi di informazione posti dall'art. 4, commi primo, lett. a, secondo e terzo del decreto impugnato a carico delle Regioni e delle Province autonome nei confronti del Ministero della sanità).

5. - Del pari insussistente appare la dedotta violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che il decreto delegato, per quanto precedentemente si è osservato, non ha disatteso il princìpio del rispetto delle competenze delle Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i ricorsi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del d.P.R. 8 giugno 1982, n. 470 (Attuazione della direttiva CEE n. 76/160 relativa alla qualità delle acque di balneazione), nel suo complesso, e degli artt. 3, 4, 5, 6 e 9 dello stesso decreto e degli allegati n. 1 e n. 2, sollevate dalle Province autonome di Trento e Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe, per violazione degli artt. 8, nn. 6 e 24, 9, nn. 9 e 10, 16 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e relative norme di attuazione, nonché dell'art. 76 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 17 marzo 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.