CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **800/1988** (ECLI:IT:COST:1988:800)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **21/06/1988**; Decisione del **04/07/1988**
Deposito del **14/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13200**
Atti decisi:

N. 800

SENTENZA 4-14 LUGLIO 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. Gabriele PESCATORE, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento notificati il 25 maggio 1987, depositati in Cancelleria il 3 giugno successivo ed iscritti ai nn. 11 e 12 del registro ricorsi 1987, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro dell'ambiente 27 febbraio 1987, n. 116 recante "modalità e criteri per i finanziamenti in relazione all'eutrofizzazione delle acque marine e lacustri di cui al comma 6 dell'art. 5 della legge 22 dicembre 1986, n. 910".

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1988 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

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

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 25 maggio 1987 e depositato il 3 giugno 1987 (reg. ric. n. 11 del 1987) la Provincia autonoma di Trento ha promosso nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri giudizio per regolamento di competenza in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 27 febbraio 1987 n. 116 (recante "Modalità e criteri per i finanziamenti in relazione alla eutrofizzazione delle acque marine e lacustri di cui al comma 6 dell'art. 5 della legge 22 dicembre 1986 n. 910") lamentando la lesione dell'autonomia provinciale con riferimento a una nutrita serie di attribuzioni, più avanti specificate.

La materia dell'inquinamento delle acque è stata disciplinata dallo Stato con la legge 10 maggio 1976 n. 319. Tale legge, nell'ultimo comma, dell'art. 4, nel testo modificato dall'art. 7 della legge 24 dicembre 1979 n. 650, fa salve le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano "ai sensi del testo unico delle leggi sullo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972 n. 670, e delle relative norme di attuazione".

Alla legge n. 319 del 1976 si collegano numerosi atti legislativi statali fra i quali, per quel che riguarda i fenomeni di eutrofizzazione delle acque, il d.l. 25 novembre 1985 n. 667, convertito nella legge 24 gennaio 1986 n. 7. Esso ha definito e delimitato l'intervento statale in materia nella forma contributiva (comma primo e secondo dell'art. 10 nel testo della legge di conversione), rinviando ad una successiva delibera del Comitato interministeriale di cui all'art. 3 della legge n. 319 del 1976 la determinazione delle regioni ammesse al contributo statale, dei criteri, della misura massima e delle procedure per l'erogazione del contributo stesso (comma quinto). Per tale contributo l'art. 5, sesto comma, della legge finanziaria per il 1987 (legge 22 dicembre 1986 n. 910) ha autorizzato per l'anno 1987 l'ulteriore spesa di 23 miliardi.

2. - In seguito alla soppressione del Comitato ministeriale previsto dalla legge n. 319 del 1976, le cui funzioni sono state attribuite al Ministero dell'ambiente, istituito dalla legge n. 349 del 1986, quest'ultimo, col decreto impugnato, ha provveduto alle determinazioni previste dall'art. 10, quinto comma, del d.l. n. 667 del 1985. Il decreto ministeriale esordisce al primo comma stabilendo che "sono legittimate a proporre istanze di finanziamento le amministrazioni regionali e le province autonome di Trento e Bolzano".

L'assoggettamento delle due province autonome alla disciplina del decreto è ritenuto dalla ricorrente lesivo delle proprie attribuzioni per i seguenti motivi:

a) violazione dell'art. 8 nn. 5, 17 e 21; dell'art. 9 nn. 9 e 10, e dell'art. 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670) e relative norme di attuazione (spec. art. 5 del d.P.R. 22 marzo 1974 n. 381), in quanto il decreto impugnato, riconoscendo al Ministero dell'ambiente un potere di indirizzo e coordinamento in merito alle proposte di finanziamento e un potere di controllo e verifica periodica dello stato di avanzamento della realizzazione degli interventi, verrebbe a vulnerare le competenze provinciali per la difesa delle acque dall'inquinamento, in base alle quali la Provincia ricorrente è ripetutamente intervenuta con proprie leggi;

b) violazione delle competenze provinciali, di cui alle precedenti disposizioni statutarie, anche in relazione all'art. 78 dello Statuto concernente l'autonomia finanziaria della Provincia: non essendole stata attribuita la quota di sua competenza della spesa complessiva stanziata dall'art. 5, sesto comma, della legge finanziaria 1987, lasciandola libera di deciderne i modi di

utilizzazione per gli interventi di cui ai primi due comma dell'art. 10 del d.l. n. 667 del 1985, la Provincia è stata assoggettata, in un settore rientrante nella propria sfera di attribuzioni, alle scelte discrezionali del Ministero dell'ambiente, anche per quanto riguarda l'entità del finanziamento.

3. - In subordine, la Provincia di Trento eccepisce l'incostituzionalità dell'art. 10, del d.l. n. 667 del 1985 e dell'art. 5, sesto comma, della legge n. 910 del 1986.

La ricorrente sostiene in linea principale che il decreto ministeriale de quo ha leso le proprie attribuzioni alla stregua di un'erronea interpretazione del citato decreto-legge, il quale non menziona le Province autonome, in armonia con la riserva stabilita dall'art. 4, ultimo comma, della legge n. 319 del 1976. Qualora si potesse ritenere, invece, che il provvedimento impugnato abbia correttamente applicato le citate disposizioni di legge, esse sarebbero incostituzionali per violazione delle medesime norme statutarie poste a base del conflitto.

Questa tesi subordinata viene prospettata affinché la Corte consideri eventualmente la possibilità di sollevare d'ufficio innanzi a se stessa la relativa questione incidentale di costituzionalità.

4. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

A sostegno dell'inammissibilità, si osserva che le lamentate violazioni delle competenze provinciali investono direttamente le fonti legislative sopra citate, che sono alla base del decreto ministeriale impugnato, e non le modalità con cui esse sono state applicate dal medesimo.

Quanto alla domanda di rigetto, l'Avvocatura rileva, in linea generale, che l'intervento statale regolato dal decreto impugnato si attiva soltanto sul presupposto di una formale richiesta dell'Ente interessato (Regione o Provincia autonoma), sicché l'autonomia dell'Ente in ordine alla gestione degli interessi pubblici rientranti nella sua sfera di attribuzioni non è in alcun modo menomata o incisa.

In particolare, in relazione al primo motivo di ricorso, l'Avvocatura rileva, da un lato, che le funzioni di indirizzo e coordinamento previste nel decreto impugnato sono conformi alle competenze legislativamente attribuite al Ministero dell'ambiente, dall'altro che lo Stato, dovendo adottare dei criteri selettivi per la distribuzione dei fondi in forma di contributo, può valutare le iniziative secondo propri parametri, senza perciò sindacare l'attività di programmazione degli enti beneficiari nel settore del risanamento delle acque. Infine appartiene alla natura stessa del "contributo" il controllo da parte dell'ente erogatore sull'effettiva utilizzazione dei fondi per le finalità previste.

Con riferimento al secondo motivo, l'Avvocatura ribadisce che le doglianze avanzate non sono pertinenti al provvedimento impugnato, ma si indirizzano contro il d.l. n. 667 del 1985, il quale, nel quinto comma dell'art. 10, esclude sia trattamenti differenziati fra i soggetti destinatari, sia che "il contributo possa essere erogato come puro e semplice incremento degli stanziamenti di bilancio regionali e provinciali per le spese in questione".

5. - Un ricorso analogo è stato notificato in pari data dalla Provincia Autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 12 del 1987). La parziale differenza delle norme statutarie di cui si lamenta la violazione (non è chiamato in causa il n. 5 dell'art. 8 dello Statuto Trentino-Alto Adige, e si fa riferimento invece ai nn. 6 e 13; per il resto i parametri invocati corrispondono) non influisce sul contenuto del ricorso, che si svolge in termini identici al precedente.

6. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica di discussione della causa, le due Province hanno

congiuntamente depositato una memoria di replica alle deduzioni dell'Avvocatura dello Stato.

In ordine all'eccezione di inammissibilità dei ricorsi, le ricorrenti ribadiscono la loro tesi principale, secondo la quale sia l'art. 10 del d.l. n. 667 del 1985, sia la legge n. 319 del 1976 cui esso si richiama, "non prevedono che le Province autonome di Trento e di Bolzano siano sottoposte ai poteri di valutazione e di decisione riconosciuti all'Amministrazione statale". Perciò il decreto del Ministro dell'ambiente n. 116 del 1987, nella parte in cui estende le proprie disposizioni alle due province autonome, è impugnabile per illegittimità.

Nel merito si osserva che l'intervento dello Stato previsto dal decreto impugnato, per quanto attivabile soltanto sul presupposto di una formale richiesta della regione o provincia autonoma interessata, è pur sempre "un intervento che rientra tra le competenze legislative, esclusive e concorrenti, della provincia autonoma, nonché delle corrispondenti competenze amministrative" fatte salve dall'art. 4, ultimo comma, della legge n. 319 del 1976. In presenza di questa norma, "appare evidente che un trattamento differenziato nei confronti delle Province ricorrenti era da ritenersi nel caso di specie necessario per una corretta applicazione delle disposizioni legislative succitate, al fine di garantire il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente garantite dalle province autonome".

Infine si rileva che "la previsione, nel punto 14 del decreto ministeriale, dell'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento da parte del Ministero dell'ambiente" non solo non è basata su specifiche leggi vigenti, contrariamente a quanto afferma l'Avvocatura, ma nemmeno trova fondamento nei principi regolatori di tale potere, più volte indicati da questa Corte, secondo i quali presupposto necessario per il suo legittimo esercizio è "la sussistenza di interessi non suscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale: laddove, nella fattispecie in esame, si tratta di interessi certamente locali, attinenti essenzialmente alla tutela delle acque appartenenti al demanio provinciale".

Considerato in diritto

1. - I conflitti di attribuzioni sollevati dai ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento e di Bolzano hanno il medesimo oggetto; pertanto i relativi giudizi devono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - L'eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura dello Stato, non merita accoglimento. I ricorsi in esame si rivolgono, in linea principale, contro il decreto del Ministro dell'ambiente 27 febbraio 1987 n. 116, applicativo dell'art. 5, sesto comma della legge n. 910 (legge finanziaria) del 1986, censurandolo di illegittimità per due motivi: a) perché, là dove estende il proprio ambito normativo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, travalica la previsione della norma di legge su cui si fonda, la quale, attraverso il richiamo dell'art. 10, comma primo e secondo, del d.l. n. 667 del 1985, convertito nella legge n. 7 del 1986, si riferisce esclusivamente alle regioni, non anche alle province autonome; b) indipendentemente dal primo motivo, perché assoggetta le iniziative delle province autonome in materia di disinquinamento delle acque a poteri di indirizzo e di controllo dello Stato non previsti da alcuna norma di legge, né in particolare da quella che sta a base del decreto impugnato, e comunque non giustificati da interessi generali non frazionabili, trattandosi invece, nella specie, di interessi locali, attinenti alla tutela delle acque appartenenti al demanio provinciale.

Impostati in questi termini, i ricorsi e le conseguenti domande di annullamento parziale del decreto sono ammissibili.

3. - Nel merito, peraltro, non sono fondati.

Le ricorrenti muovono da due premesse che non possono essere condivise. La prima è data da una lettura non corretta dell'art. 4, ultimo comma, della legge n. 319 del 1976, nel testo sostituito dalla legge n. 650 del 1979, il quale dispone che "restano ferme le competenze delle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi del testo unico delle leggi sullo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige". In base a questa norma il riferimento dell'art. 10 del d.l. n. 667 del 1985 soltanto alle regioni viene interpretato nel senso che le province autonome "non sono sottoposte ai poteri di valutazione e di decisione, in ordine alle attività di loro competenza e al relativo finanziamento, riconosciuti dall'art. 10 all'amministrazione statale". Alle province autonome dovrebbe essere riservato un "trattamento differenziato, necessario per una corretta applicazione delle disposizioni legislative succitate".

Alla stregua di una simile interpretazione è arduo comprendere perché ai detti poteri dell'amministrazione statale l'art. 10 non sottragga anche le regioni a statuto speciale diverse dal Trentino-Alto Adige, le quali potrebbero avanzare i medesimi titoli vantati dalle ricorrenti. Pure ad esse, infatti, i rispettivi statuti attribuiscono le competenze (primarie e ripartite) di cui le sole Province autonome di Trento e di Bolzano lamentano la violazione (cfr. St.Sic., art. 14, lett. a, f, i; 17, lett. b; St.Sar., artt. 3, lett. d, f, l; 4, lett. i; St. V. d'A., artt. 2, lett. d, g; 3, lett. d, l; St. Fr. V.G., artt. 4, nn. 2, 9, 12; 5, nn. 14, 15, 16, 22). In particolare, tutte, non diversamente dalle province autonome, hanno competenza legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, nella quale propriamente, e soltanto in essa, rientrano i provvedimenti contro l'inquinamento idrico, analogamente a quanto statuito da questa Corte per l'inquinamento atmosferico (sent. n. 154 del 1977).

Come si argomenta dal primo comma dell'art. 4 della legge n. 319 del 1976, applicando il canone della totalità ermeneutica, l'intenzione sottesa all'ultimo comma non è quella di riservare una posizione speciale alle sole province autonome di Trento o di Bolzano, trascurando le analoghe attribuzioni delle quattro regioni a statuto speciale testé ricordate, bensì quella di escludere che le competenze specifiche assegnate alle regioni dal primo comma possano intendersi conferite anche alla Regione Trentino-Alto Adige in contrasto con le competenze riservate dallo statuto di questa regione alle due province autonome in materia di acque. Che tale sia il senso della norma è confermato dal confronto del nuovo testo, tecnicamente più appropriato, col testo precedente.

Così interpretato, l'art. 4, ultimo comma della legge n. 319 del 1976 non fornisce alcun argomento per attribuire alla mancata menzione delle province autonome nell'art. 10 del d.l. n. 667 del 1985 un valore significativo della volontà di sottrarle all'applicazione dei criteri e delle procedure per l'erogazione del contributo statale previsti dal quinto comma del medesimo art. 10. Al contrario, considerato il richiamo in questa disposizione delle finalità della legge n. 319 del 1976, alla cui attuazione concorrono gli "enti territoriali" previsti nel titolo II, trova conforto l'interpretazione accolta dal decreto impugnato (punto 1), che ha inteso la parola "regioni" nell'art. 10 del d.l. n. 667 del 1985 come riferita a tutti gli enti territoriali di cui all'art. 4 della legge n. 319, e quindi inclusiva anche delle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto investite, nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige, delle competenze che nella materia de qua sono attribuite alle altre regioni a statuto speciale. Tale interpretazione è convalidata dall'art. 9, primo comma, della legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Pertanto, il primo motivo dei ricorsi in esame, sopra enuncleato al n. 2 sub a), risulta privo di consistenza.

4. - A sostegno della pretesa che sia "attribuita direttamente alla Provincia la quota di sua competenza della spesa complessiva stanziata dall'art. 5, sesto comma, della legge finanziaria 1987, in modo da consentirle di determinarsi autonomamente in ordine alla programmazione, al finanziamento e alla realizzazione degli interventi", il secondo motivo di impugnazione sopra indicato al n. 2 sub b), fa leva, anziché sulla lettera dell'art. 10 del d.l. 667 del 1985, sui

principi regolatori della funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle regioni e delle province autonome da parte dello Stato, principi enunciati da questa Corte con le sentenze n. 150 del 1982 e n. 340 del 1983.

Ma anche la premessa da cui prende le mosse questo motivo non può essere condivisa. Come rivela l'ulteriore riferimento dei ricorsi all'art. 78 dello Statuto Trentino-Alto Adige, concernente le modalità di finanziamento delle province autonome, tale premessa è attinta a una interpretazione dell'art. 5, sesto comma, della legge finanziaria per il 1987, per l'attuazione del quale è stato emanato il decreto impugnato, come norma di natura analoga a quella di cui al terzo comma dell'art. 10 del d.l. n. 667 del 1985, cioè come norma incrementativa delle risorse dei bilanci regionali o provinciali.

Al contrario, mentre l'art. 10, terzo comma, con riferimento all'anno 1985 già trascorso, stanziava un fondo di 10 miliardi per l'erogazione di contributi statali alle spese "sostenute" dalle regioni per il finanziamento di programmi finalizzati al contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione nel quadro delle finalità previste dalla legge n. 319 del 1976 (cioè di contributi a consuntivo), invece il fondo straordinario di 23 miliardi stanziato dall'art. 5, sesto comma, della legge finanziaria per il 1987, del quale soltanto qui si discute, è destinato a finanziare programmi regionali o provinciali da realizzare. Coerentemente con questo scopo, argomentabile dalla natura della legge in cui la norma è inserita, il decreto ministeriale di attuazione esclude al punto 8 l'ammissibilità di "richieste di finanziamento relative a indagini e interventi già realizzati o comunque già affidati in esecuzione". Si tratta, cioè, di una norma "promozionale" (o premiale), che utilizza la forma di incentivo costituita dalla concessione di un contributo finanziario per indurre le regioni e le province autonome a sottoporre i loro programmi (o almeno parte di essi) relativi all'eutrofizzazione delle acque marine e lacustri a una valutazione preventiva e a controlli in fase di realizzazione da parte dell'organo centrale preposto al risanamento dell'ambiente, allo scopo di coordinarli "in un quadro organico" come vuole l'art. 1, secondo comma, della legge n. 349 del 1986, e in questo quadro graduare i bisogni di sostegno finanziario da parte dello Stato.

Né si può dire che le ragioni a statuto speciale e le province autonome siano poste nell'alternativa di rinunciare a chiedere il contributo statale o accettare una menomazione della loro autonomia in ordine alle competenze previste dai rispettivi statuti in materia di acque. Il fondo stanziato dalla legge finanziaria per il 1987 è mezzo di adempimento delle "funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle regioni" attribuite al Governo centrale dall'art. 9, primo comma, della legge n. 349 del 1986, in conformità dell'art. 2, lett. a) della legge n. 369 del 1976. La riserva delle "attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di loro esclusiva competenza" fa salva la loro autonomia per quanto riguarda la scelta degli interventi nella cornice delle rispettive programmazioni regionali o provinciali, ma non esclude che, ove sia chiesto il finanziamento dello Stato per gli interventi programmati, anche tali enti territoriali siano soggetti alle dette funzioni, in quanto attinenti "a esigenze di carattere unitario" connesse con l'interesse generale indivisibile a una politica organica di risanamento dell'ambiente, necessaria per la realizzazione dei valori costituzionali sanciti dagli artt. 9, secondo comma, e 32 Cost. (cfr. Corte Cost. n. 177 del 1986).

Queste considerazioni dimostrano non solo l'infondatezza anche del secondo motivo di impugnazione del decreto ministeriale, ma altresì l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.l. n. 667 del 1985, convertito nella legge n. 7 del 1986, prospettata in subordine dalle ricorrenti ai fini di un eventuale incidente di costituzionalità sollevato d'ufficio da questa Corte davanti a se medesima.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato assoggettare alla disciplina di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 27 febbraio 1987 n. 116 ("Modalità e criteri per i finanziamenti in relazione all'eutrofizzazione delle acque marine e lacustri di cui al comma 6 dell'art. 5 della legge 22 dicembre 1986, n. 910") anche le istanze di finanziamento proposte dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 luglio 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.