CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **377/2000** (ECLI:IT:COST:2000:377)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **MIRABELLI** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **06/06/2000**; Decisione del **12/07/2000**
Deposito del **27/07/2000**; Pubblicazione in G. U. **02/08/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25646**
Atti decisi:

N. 377

SENTENZA 12-27 LUGLIO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244 (Trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa in materia di rifornimento idrico delle isole minori, a norma dell'art. 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), promossi con ricorsi delle regioni Sardegna e Sicilia, notificati il 4 e il 22 agosto 1998, depositati in cancelleria il 7 e il 28 successivi e iscritti ai nn. 35 e 36 del registro ricorsi 1998.

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2000 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Sergio Panunzio per la regione Sardegna, Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la regione Sicilia e l'avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. Con ricorso notificato il 4 agosto 1998 (r. ric. n. 35 del 1998), la Regione autonoma della Sardegna ha sollevato questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244 (Trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa in materia di rifornimento idrico delle isole minori, a norma dell'articolo 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), per violazione degli artt. 76, 116 e 119 della Costituzione, degli artt. 3-8, 56 dello statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) e delle relative norme di attuazione, adottate con d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, e con d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348.

La ricorrente rileva che il rifornimento idrico delle isole minori è sempre stato di competenza dello Stato e che, in particolare, secondo la normativa vigente in materia (legge 9 maggio 1950, n. 307; legge 19 maggio 1967, n. 378; legge 21 dicembre 1978, n. 861), alla provvista e al trasporto dell'acqua nelle regioni speciali è preposto il Ministero della difesa, mentre la gestione del rifornimento è affidata al Ministero della sanità che, quando ricorrano particolari necessità, può demandare al Ministero della marina mercantile la stipulazione di convenzioni con enti pubblici e privati. Alle regioni ordinarie è stata invece trasferita la gestione del rifornimento idrico alle isole minori, nonché il compito di stipulare le necessarie convenzioni con enti pubblici e privati, quando ricorrano particolari necessità (artt. 3 e 4, secondo comma, della legge n. 861 del 1978). Pertanto, nella Regione Sardegna spettano allo Stato sia la provvista e il trasporto dell'acqua, sia la gestione del rifornimento idrico, sia il compito di stipulare convenzioni per l'approvvigionamento di acqua nei casi di particolare necessità. Su questo tessuto normativo si è inserita la disciplina impugnata, che dispone (art. 1) il trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni di rifornimento idrico alle isole minori, assegnate al Ministero della difesa dall'art. 4 della legge n. 861 del 1978, e che disciplina (art. 2) il concorso al rifornimento idrico che il Ministero della difesa è chiamato a svolgere quando sussistano condizioni di particolare necessità.

Secondo la ricorrente non risulta chiaro quali siano le funzioni trasferite (in quanto sembra implausibile che si siano volute trasferire le funzioni svolte dal Ministero sulla base del primo comma dell'art. 4 della legge n. 861 del 1978, trattandosi di funzioni di pianificazione di livello nazionale), potendosi accedere a due distinte soluzioni interpretative: a) che si siano voluti trasferire tutti i compiti di provvista e di rifornimento di acqua alle isole minori, ma soltanto quando ricorrono "particolari necessità" (atteso che l'intero contesto normativo dell'art. 4 fa riferimento a questa ipotesi), per cui, al di fuori di tali casi, il rifornimento continuerebbe ad essere di competenza del Ministero della difesa; b) che si sia inteso trasferire il complesso delle funzioni in materia anche per le situazioni ordinarie.

Ma quale che sia l'interpretazione accolta, ad avviso della Regione Sardegna, la normativa sarebbe comunque incostituzionale.

In particolare, ad accedere alla seconda linea interpretativa, il decreto legislativo violerebbe gli artt. 36 e 56 dello statuto speciale e le relative norme di attuazione perché si sarebbe di fronte a un ampliamento delle competenze regionali statutariamente previste, ampliamento che può avvenire soltanto attraverso una legge costituzionale o norme di

attuazione. Sarebbe violato anche l'art. 76 della Costituzione, in quanto la legge di delegazione aveva stabilito che il trasferimento in questione dovesse avvenire "fermi restando la continuità ed il livello qualitativo del servizio", mentre il decreto legislativo, disponendo che il trasferimento decorre dal momento della sua entrata in vigore (in piena estate), mette a rischio lo svolgimento del servizio medesimo.

Sarebbero poi violate le disposizioni statutarie in materia di ordinamento degli uffici regionali (art. 3, lettera a) e di autonomia statutaria (artt. 7 e 8), oltre agli artt. 116 e 119 della Costituzione, poiché per esercitare le nuove funzioni la regione dovrebbe adeguare l'organizzazione degli uffici, e poiché è mancata, contestualmente alla attribuzione dei nuovi compiti, una corrispondente integrazione delle entrate finanziarie regionali. Tale ultima considerazione, precisa la ricorrente, rimarrebbe valida anche se si ritenesse - senza peraltro che tale ipotesi possa trovare conforto nel dato letterale - di essere di fronte a una delega, e non a un trasferimento di funzioni.

Infine, la Regione ribadisce che anche ad accogliere la prima delle due ipotesi interpretative delineate, e a ritenere il trasferimento limitato alle condizioni di particolare necessità, varrebbero le medesime censure già avanzate.

1.2. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

2.1. Con ricorso notificato il 22 agosto 1998 (r. ric. n. 36 del 1998), anche la regione siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo decreto legislativo n. 244 del 1998, per violazione degli artt. 17, 19, 21, terzo comma, e 43 dello statuto speciale (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455), delle norme di attuazione approvate con d.P.R. 9 agosto 1956, n. 1111, e con d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113, nonché degli artt. 81, quarto comma, 116 e 119 della Costituzione.

Secondo la ricorrente per il trasferimento di funzioni determinato dal decreto legislativo impugnato era necessario lo speciale procedimento previsto dall'art. 43 dello statuto - procedimento non escluso, peraltro, dall'art. 55, comma 5, della legge di delega n. 449 del 1997 - posto che solo in presenza di un'attribuzione statutaria ben definita in tutti i suoi aspetti non sorge la necessità di norme di attuazione. La violazione dell'art. 43 determinerebbe altresì la violazione della vigente normativa di attuazione dello statuto in materia di igiene, sanità pubblica e assistenza sanitaria (d.P.R. n. 1111 del 1956), o di comunicazioni e trasporti (d.P.R. n. 1113 del 1953), che, per effetto del decreto legislativo, subirebbe modificazioni strutturali ad opera di una norma di rango inferiore.

Inoltre, il decreto legislativo impugnato addosserebbe alla regione un onere del tutto nuovo, in precedenza sostenuto dallo Stato, senza determinare una apposita copertura finanziaria, con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, e alterando, in violazione degli artt. 116 e 119 della Costituzione, nonché degli artt. 17 e 19 dello statuto speciale, l'equilibrio dei mezzi finanziari e, insieme, delle funzioni e delle competenze.

Infine, il decreto legislativo violerebbe l'art. 21, terzo comma, dello statuto speciale, in quanto alla riunione del Consiglio dei ministri del 26 giugno 1998, in cui esso è stato approvato, non ha partecipato il Presidente della regione siciliana: e ciò benché, essendo le isole minori ricomprese nell'ambito di due sole regioni speciali, fossero coinvolti interessi regionali qualificati da una "rilevante peculiarità e da una particolare intensità", tali da necessitare, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, la partecipazione al Consiglio dei ministri del rresidente della regione.

2.2. Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e

difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

3.1. In prossimità dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, relativa al ricorso promosso dalla regione Sardegna, sostenendo che il decreto legislativo impugnato non avrebbe in realtà realizzato alcun trasferimento di funzioni. Esso, infatti, attraverso il rinvio all'art. 4 della legge n. 861 del 1978, determinerebbe soltanto un "affidamento di compiti" esecutivi in materia di approvvigionamento idrico, compiti prima a carico della Marina militare, che sarebbero, sulla base della nuova normativa, da disciplinare con "accordi di programma" tra Regione e Marina militare medesima. Competente all'assolvimento delle funzioni amministrative in materia di gestione del rifornimento idrico, secondo l'Avvocatura, era e rimane la regione, nel quadro delle sue attribuzioni in materia di igiene e sanità pubblica. Rientrando le funzioni in questione nelle attribuzioni statutarie, i relativi oneri non potranno che essere posti a carico del bilancio regionale, con esclusione della violazione dell'autonomia finanziaria.

3.2. Nel giudizio promosso dalla regione siciliana, l'Avvocatura dello Stato ha depositato analoga memoria, aggiungendo, quanto alla censura relativa alla mancata partecipazione del presidente della regione al Consiglio dei Ministri, che la normativa denunciata riguarda formalmente tutte le regioni a statuto speciale e, comunque, quantomeno due di esse, non riscontrandosi quindi quell'interesse differenziato, proprio e peculiare di una singola regione, che solo legittima la partecipazione al Consiglio dei Ministri.

Considerato in diritto

1. - Le Regioni autonome della Sardegna e della Sicilia sollevano questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244 (Trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa in materia di rifornimento idrico delle isole minori).

Le ricorrenti contestano l'avvenuto trasferimento della suddetta funzione per ragioni attinenti tanto al procedimento seguito, quanto al contenuto dell'atto legislativo censurato.

1.1. - Quanto al procedimento, sia la regione Sardegna, sia la regione Sicilia deducono la violazione degli artt. 56 e 43 dei rispettivi statuti i quali, per il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni medesime, prevedono l'emanazione di norme di attuazione statutaria da adottarsi con una procedura particolare, nella quale trova spazio la partecipazione regionale: un procedimento che il decreto legislativo delegato, emanato sulla base della norma di delegazione contenuta nell'art. 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, avrebbe violato. La violazione delle procedure prescritte per l'approvazione delle norme di attuazione statutaria, secondo le ricorrenti, avrebbe determinato la conseguente violazione delle norme degli statuti che prevedono le materie di competenza regionale e le relative norme di attuazione, nelle materie coinvolte dal decreto legislativo impugnato: in particolare, per la regione Sardegna, gli artt. 3-6 dello statuto speciale e i decreti del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, e 19 giugno 1979, n. 348, e, per la regione Sicilia, i decreti del Presidente della Repubblica 9 agosto 1956, n. 1111, e 17 dicembre 1953, n. 1113. Sempre sul piano della legittimità costituzionale del procedimento seguito, la regione Sicilia denuncia la violazione dell'art. 21, terzo comma, del suo statuto, il suo Presidente non avendo partecipato alla riunione del Consiglio dei Ministri nella quale il decreto legislativo in questione, vertente su "materia che interessa la regione", è stato adottato.

1.2. - Quanto al contenuto, entrambe le Regioni lamentano la violazione della propria autonomia organizzativa e finanziaria [artt. 3, lettera a), 7 e 8 dello statuto della Regione Sardegna; 17 e 19 dello statuto della regione Sicilia; nonché 116 e 119 della Costituzione], in quanto il decreto legislativo impugnato impone alle ricorrenti oneri finanziari nuovi, in precedenza sostenuti dallo Stato, senza prevedere un'apposita copertura finanziaria, ciò che comporterebbe altresì la violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione. La Regione Sardegna, infine, deduce la violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto la norma di delegazione prevede il trasferimento "fermi restando la continuità ed il livello qualitativo del servizio", esigenze di cui il decreto legislativo impugnato, disponendo il trasferimento della funzione dal momento della sua entrata in vigore, non avrebbe tenuto conto.

2. - I giudizi sui ricorsi anzidetti, vertendo sul medesimo testo normativo, contestato per ragioni in gran parte analoghe, possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

3. - Le questioni sono fondate.

3.1. - Come risulta dai lavori parlamentari relativi all'art. 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che conferisce la delega al governo nell'esercizio della quale è stato adottato il decreto legislativo impugnato, il legislatore ha avvertito l'esigenza di trasferire alle regioni a statuto speciale, in armonia con quanto già previsto per le regioni a statuto ordinario, il servizio di rifornimento idrico delle isole minori ricadenti nel loro territorio, sopprimendo corrispondentemente i capitoli di spesa nel bilancio della difesa, preordinati a far fronte alle spese fino ad allora a carico dello Stato (relazione governativa al disegno di legge n. 2793 - Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII legislatura, pp. 34-35).

In effetti, l'approvvigionamento idrico delle isole minori - che, secondo le leggi 9 maggio 1950, n. 307, e 19 maggio 1967, n. 378, era a carico dello Stato, con i compiti di gestione assegnati al Ministero della sanità e quelli di provvista e di trasporto dell'acqua al Ministero della difesa-Servizi per la marina militare - era stato "regionalizzato", quanto ai compiti di gestione del rifornimento idrico, dagli artt. 3 e 4 della legge 21 dicembre 1978, n. 861, ferma restando la competenza del Ministero della difesa per la provvista e il rifornimento. Successivamente, con norme che non si segnalano per chiarezza, si è disposta la cessazione dei finanziamenti a favore delle regioni a statuto ordinario per le funzioni previste dal ricordato art. 3 della legge n. 861 del 1978 "intendendosi trasferire alla competenza regionale le relative funzioni" (art. 3, comma 1, della legge 28 dicembre 1995, n. 549) e, con l'art. 105, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, si è disposto il "conferimento" alle regioni delle funzioni relative al rifornimento idrico delle isole, senza più alcun riferimento alla ripartizione di compiti relativi alla gestione, da una parte, e all'approvvigionamento e trasporto, dall'altra.

In questa dislocazione di compiti dallo Stato alle regioni, le regioni a statuto speciale non sono state coinvolte. Il passaggio della gestione del rifornimento idrico, disposto dall'art. 3 della legge n. 861 del 1978, non si poteva riferire a esse, ma solo alle regioni a statuto ordinario, come questa Corte ebbe ad affermare con la sentenza n. 451 del 1988, e, per il resto, la seconda parte del secondo comma dell'art. 4 della medesima legge espressamente stabiliva che in ogni caso la provvista di acqua e il rifornimento idrico delle isole ricadenti nel territorio delle regioni a statuto speciale continuavano ad essere effettuati dalla Marina militare. E il decreto legislativo n. 112 del 1998 che, nell'art. 105, dispone di nuovo in materia, prevedendo nei termini più comprensivi il trasferimento delle funzioni relative all'approvvigionamento idrico, si riferisce ancora soltanto alle regioni ad autonomia ordinaria (v. anche l'art. 10 dello stesso decreto). È solo con il decreto legislativo impugnato che si è provveduto ad allineare le regioni ad autonomia speciale a quelle ad autonomia ordinaria nella materia in questione.

Come osservano le ricorrenti, ai fini della risoluzione della presente questione di costituzionalità non rileva l'interpretazione del decreto legislativo impugnato, in particolare per quanto riguarda l'identificazione specifica delle funzioni di rifornimento idrico indicate nell'art. 1 tramite il rinvio a quelle precedentemente assegnate al Ministero della difesa dall'art. 4 della legge n. 861 del 1978: in particolare, non rileva se il riferimento sia a tutte o, per ragioni logiche, solo ad alcune di tali funzioni. Ciò che conta è che, incontestabilmente, la disposizione impugnata opera un trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni ricorrenti e che ciò è avvenuto tramite un procedimento normativo non conforme a quello che, allo scopo, è previsto dagli artt. 56 dello statuto della Regione Sardegna e 43 dello statuto della regione Sicilia, vale a dire il procedimento previsto per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali medesimi, tra le quali rientrano, per conforme giurisprudenza di questa Corte, quelle che determinano il passaggio delle funzioni dallo Stato alle regioni speciali. Ed è a questa stregua, del resto, che l'art. 10 del decreto legislativo n. 112 del 1998, già ricordato, ha previsto che le funzioni e i compiti da esso conferiti alle regioni a statuto ordinario (tra i quali, come detto, anche quelli concernenti il rifornimento idrico delle isole) debbano essere trasferiti alle regioni a statuto speciale "con le modalità previste dai rispettivi statuti".

Non conclusiva, in senso contrario, è la prospettazione della difesa dello Stato, secondo la quale, da un lato, le regioni ricorrenti sarebbero state competenti in materia di gestione del rifornimento idrico in forza delle norme statutarie e delle relative norme di attuazione già emanate, mentre, d'altro lato, col decreto legislativo impugnato non si sarebbe individuata un'attribuzione di funzioni ma si sarebbe disciplinato lo svolgimento di compiti materiali, in precedenza assegnati genericamente alla Marina militare e ora, secondo la nuova normativa, da disciplinare tramite "accordi di programma", previsti dall'art. 2 del decreto legislativo stesso, stipulati tra regioni e Ministero della difesa. La prima affermazione è smentita dalla già rilevata inapplicabilità della legge n. 861 del 1978 e del decreto legislativo n. 112 del 1998 alle regioni ad autonomia speciale. La seconda, dall'esplicita formula utilizzata dalla legge delega e dal decreto legislativo ("trasferimento delle funzioni in materia di rifornimento idrico"); dall'inequivoca volontà del legislatore nazionale, sopra richiamata, puntualmente attuata col rinvio all'art. 4 della legge n. 861, di dismettere le funzioni del Ministero della difesa in materia di approvvigionamento e trasporto dell'acqua, attraverso il loro passaggio alle regioni ad autonomia speciale; dall'improduttività, ai fini della determinazione delle forme da seguire nel conferimento di compiti alle regioni ad autonomia speciale, dell'ipotizzata distinzione tra trasferimento di funzioni e affidamento di compiti esecutivi. Del resto, l'art. 2 del decreto legislativo impugnato, prevedendo il "concorso" del Ministero della difesa al rifornimento idrico delle isole minori, tramite gli "accordi di programma" ivi disciplinati, presuppone necessariamente contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dello Stato - una competenza delle regioni ad autonomia speciale, competenza in precedenza inesistente e venuta ad esistenza, per l'appunto, con il trasferimento operato dall'atto normativo impugnato.

3.2. - La rilevata inidoneità del decreto legislativo delegato ad operare il suddetto trasferimento, in luogo delle procedure statutariamente previste, impone così, con l'accoglimento dei ricorsi, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'impugnato decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244, con assorbimento di ogni altro profilo d'illegittimità costituzionale dedotto dalle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 giugno 1998, n. 244 (Trasferimento alle regioni a statuto speciale delle funzioni del Ministero della difesa in materia di rifornimento idrico delle isole minori, a norma dell'art. 55, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 2000.

Il Presidente: Mirabelli

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 27 luglio 2000.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.