



Milano, 21/04/05
Prot. n. 763/2005/CT

Sentenza Corte Costituzionale del 24 marzo 2005: legittime le ispezioni condotte dal Ministero dell'Ambiente nell'ambito di verifiche relative ai pericoli di incidenti industriali.

Con sentenza 24 marzo 2005, la Corte Costituzionale ha ribadito il potere, da parte del Ministero dell'Ambiente, di svolgere ispezioni nell'ambito di verifiche relative ai pericoli di incidenti industriali rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose. Nel merito, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto un conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in relazione ad una ispezione disposta dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio in uno stabilimento di M., ai sensi del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 di "*Attuazione della direttiva 96/82/Ce relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*".

La Provincia ha ritenuto che il comportamento del Ministero, che non ha dato seguito alla richiesta del Presidente della Provincia di sospendere l'attività ispettiva, avrebbe leso le competenze legislative e amministrative concorrenti in materia di igiene e sanità, attribuite dallo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (e dalle relative norme di attuazione) alle Province autonome; mentre le funzioni amministrative in tema di servizi antincendio sarebbero delegate dallo stesso statuto alla Provincia di Bolzano. Sempre secondo la Provincia, le proprie competenze in materia apparirebbero, inoltre, rafforzate dal nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce alla legislazione concorrente tra Stato e Regione le materie della tutela della salute e della protezione civile. Per contro, il Governo ha sostenuto che i decreti impugnati rientrerebbero nelle materie della sicurezza e della tutela dell'ambiente, entrambe attribuite alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettere h) e s), della Costituzione.

Dalla sentenza si evince come la disciplina relativa alla prevenzione dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose trova la sua base nelle direttive comunitarie (82/501/Cee, attuata con il D.p.r. 17 maggio 1988, n. 175, e quindi 96/82/Ce, a cui ha dato esecuzione il decreto legislativo n. 334 del 1999, oggi sostituite dalla direttiva 2003/105/Ce) denominate "Seveso" dalla località ove avvenne nel 1976 un incidente industriale che provocò la dispersione e la diffusione di una nube di diossina; a seguito della direttiva 96/82/Ce è stato emanato il D.Lgs. 334/99.

Nel sistema normativo delineato si inserisce la specifica disciplina delle verifiche ispettive (contenuta nell'art. 25 del D.Lgs. 334/99) che prevede che queste, nell'ambito delle procedure per la valutazione del rapporto di sicurezza, e per l'adeguatezza della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e dei sistemi di gestione della sicurezza, siano effettuate dalla Regione. Lo stesso decreto stabilisce anche che, in attesa del trasferimento delle competenze in materia di incidenti rilevanti ex articolo 72 del D.Lgs. 112/98, le ispezioni relative agli stabilimenti a maggior incidenza siano disposte, ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 5 novembre 1977, dallo stesso Ministero. Infine, al Ministero dell'Ambiente, ferme restando le misure di controllo menzionate è attribuito il potere di disporre ispezioni, svincolato da qualsiasi cadenza periodica, in tutti gli stabilimenti a rischio di incidenti.

“Tale disciplina configura, a regime, un sistema di controlli concorrenti, che si realizza mediante ispezioni disposte sia dalla Regione [...] sia dal Ministero dell’ambiente”, al quale, in base al D.Lgs. 112/98, è comunque riservata la potestà di disporre ispezioni senza limiti di oggetto e di scadenze temporali.

Perciò, “il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato in relazione all’ispezione disposta dal Ministero dell’ambiente [...] non è fondato” ed in quest’ottica, “l’articolo 25, comma 6, del decreto legislativo n. 334 del 1999, nel riconoscere la permanenza di un potere ispettivo generale in capo al Ministero dell’ambiente, può ritenersi costituire norma fondamentale, a cui la provincia di Bolzano è tenuta ad adeguarsi secondo quanto disposto dall’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo in esame. Di conseguenza, il Ministero ben poteva disporre ed effettuare l’ispezione a norma dell’articolo 25, comma 6, nell’esercizio di un potere ad esso spettante anche nei confronti della Provincia autonoma”.

Inoltre, “a fronte delle competenze statutarie in materia di igiene e sanità e di servizi antincendi, evocate dalla ricorrente unitamente a quelle previste dall’articolo 117, terzo comma, Cost. in tema di tutela della salute e di protezione civile, assume infatti rilievo prevalente la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema nello specifico settore dei rischi industriali”.

Cristian Tolettini

Settore Ambiente

Segreteria Politica Federale

ctolettini@leganord.org

Sentenza Corte Costituzionale 24 marzo 2005, n. 135

Repubblica italiana
In nome del popolo italiano

La Corte Costituzionale
composta dai Signori:
(*omissis*)
ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota in data 11 giugno 2002, prot. 2687/2002/SIAR, del Direttore generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Dipartimento per la protezione ambientale - Direzione per l'inquinamento e rischi industriali, nonché del decreto del medesimo Direttore generale, datato 8 maggio 2002, prot. 406/2002/SIAR/DEG, promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano notificato il 26 luglio 2002, depositato in cancelleria il 1° agosto 2002 ed iscritto al n. 28 del registro conflitti 2002.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;
udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il Giudice relatore G.N.M.;
uditi gli avvocati R.R. e A.R. per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato S.L. per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 25 luglio, notificato il 26 luglio e depositato il 1° agosto 2002, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla nota in data 11 giugno 2002, prot. 2687/2002/SIAR, del Direttore generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Dipartimento per la protezione ambientale - Direzione per l'inquinamento e i rischi industriali, con la quale è stata preannunciata un'ispezione nello stabilimento M.E.M. Srl di M., programmata in base al decreto del Ministro dell'ambiente 3 febbraio 1998, nonché al precedente decreto del medesimo Direttore generale, datato 8 maggio 2002, prot. 406/2002/SIAR/DEG, con cui è stata istituita la commissione incaricata di svolgere la suddetta ispezione. In particolare, con la nota in data 11 giugno 2002, alla quale veniva allegato il decreto 8 maggio 2002, il Ministero dava notizia al direttore dello stabilimento M. di M. dell'inizio di un'attività ispettiva disposta a norma del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/Ce relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), finalizzata ad "accertare i programmi e le misure per la prevenzione degli incidenti rilevanti, con particolare riferimento alla idoneità delle procedure gestionali e delle soluzioni impiantistiche adottate".

Venuta a conoscenza dell'ispezione ministeriale tramite la società M., con nota del suo Presidente in data 20 giugno 2002 la Provincia aveva chiesto al Ministero dell'ambiente di astenersi dallo svolgere tale attività, segnalando che la competenza in materia era a lei attribuita e che i propri uffici "effettuavano regolarmente i controlli necessari alla prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti". La richiesta era stata però ignorata dal Ministero e l'ispezione aveva avuto inizio.

La Provincia chiede alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, emanare i provvedimenti impugnati, e di annullare per l'effetto tali atti. Sia i provvedimenti che il comportamento del Ministero dell'ambiente sarebbero infatti gravemente lesivi delle competenze attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano dallo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (Dpr 31 agosto 1972, n. 670), dalle relative norme di attuazione (Dpr 28 marzo 1975, n. 474, e decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266), nonché dall'articolo 117 Cost. in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e violerebbero inoltre il principio di leale collaborazione.

In particolare, a norma degli artt. 9, primo comma, numero 10, e 16 dello statuto sono attribuite alle Province autonome competenze legislative ed amministrative concorrenti in materia di igiene e sanità; in base all'articolo 18, primo comma, dello statuto alla Provincia di Bolzano sono inoltre specificatamente delegate le funzioni amministrative in tema di "servizi antincendi" (costituiti dai servizi "diretti a prevenire ed estinguere gli incendi ed in genere a preservare la incolumità delle persone e la preservazione dei beni dalle pubbliche calamità"), materia attribuita ex articolo 4, primo comma, numero 6, dello statuto alla competenza legislativa esclusiva della Regione.

Sulla base di tale assetto di competenze, la Regione Trentino-Alto Adige ha emanato la legge 20 agosto 1954, n. 24 (recante norme in tema di servizio antincendi, protezione civile e corpi volontari) e poi la legge 2 settembre 1978, n. 17 (Ordinamento del servizio antincendi e delega delle funzioni alle Province autonome di Trento e di Bolzano), il cui articolo 2, primo comma, delega le funzioni amministrative alle Province autonome. Alla stregua del secondo comma del medesimo articolo, la Provincia autonoma di Bolzano ha quindi integrato la disciplina della materia, in particolare con la legge provinciale 16 giugno 1992, n. 18.

L'articolo 4, comma 1, del Dpr n. 266 del 1992, recante anch'esso norme di attuazione dello statuto, prevede inoltre che nelle "materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvo gli interventi richiesti ai sensi dell'articolo 22, dello statuto medesimo".

Nel rispetto di questa riserva di competenze l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, recante la disciplina attuativa della direttiva 96/82/Ce relativa al "controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose", stabilisce che la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome "provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nel presente decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione". In relazione a tale specifico ambito la Provincia autonoma di Bolzano ha provveduto a disciplinare le proprie funzioni amministrative, individuando l'ufficio competente ad esercitarle con l'articolo 11 della legge provinciale n. 18 del 1992, come sostituito dall'articolo 2 della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 6, il quale prevede che il direttore della "Ripartizione provinciale protezione antincendi e civile" esercita, fra l'altro, "le attribuzioni previste dalla vigente normativa sui rischi di incidenti rilevanti": né lo Stato ha mai lamentato un difetto di adeguamento della legislazione regionale alle norme fondamentali del decreto legislativo n. 334 del 1999.

Le competenze provinciali risulterebbero "confermate e rafforzate" dal nuovo articolo 117 Cost., che "attribuisce alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni le materie della tutela della salute e della protezione civile" (comma 3); "non riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato alcun aspetto delle suddette materie" (comma 2); "attribuisce alle Regioni (e Province autonome) la potestà legislativa su ogni altra materia". I provvedimenti e il comportamento del Ministero dell'ambiente sarebbero dunque lesivi delle attribuzioni costituzionali della Provincia, dal momento che l'amministrazione statale avrebbe preteso di esercitare un potere ispettivo "riconducibile al più generale potere di vigilanza che, nella materia in questione [...] spetta alla Provincia ricorrente" in forza dell'esplicita previsione dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992. In subordine, secondo la ricorrente sussisterebbe comunque una lesione delle sue attribuzioni sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione.

Infatti, "se pure al Ministero dell'ambiente residuasse un qualche potere inerente le ispezioni agli stabilimenti siti nel territorio della Provincia di Bolzano, certo è che - in ossequio al principio di leale cooperazione - esso avrebbe dovuto esercitare quel potere coinvolgendo in qualche modo la Provincia ricorrente". Viceversa, il Ministero ha totalmente ignorato la possibilità di un 'coinvolgimento' della Provincia nella procedura di ispezione e neppure ha curato di informarla direttamente dell'ispezione. Quando poi il Presidente della Provincia, con la nota del 20 giugno 2002, ha chiesto al Ministero di non procedere all'ispezione, rivendicando il relativo potere, il Ministero non solo non ha sospeso l'ispezione, ma neppure ha risposto.

2. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

L'Avvocatura dello Stato premette che la prevenzione degli incidenti rilevanti "connessi a determinate sostanze pericolose" è disciplinata dal decreto legislativo n. 334 del 1999, emanato in attuazione della direttiva 96/82/Ce. L'articolo 18 di tale decreto disciplina le competenze delle Regioni rinviando all'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che al comma 3 subordina il trasferimento delle competenze amministrative indicate nel comma 1 all'adozione della normativa di cui al comma 2, previa attivazione dell'Agenzia regionale protezione ambiente [...] e a seguito di accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni. La direttiva della Comunità europea fissa appunto gli obiettivi di sicurezza che gli Stati membri debbono perseguire a fronte dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

La disciplina nazionale di attuazione, dettata con il decreto legislativo n. 334 del 1999, e i provvedimenti impugnati, emanati sulla base di tale normativa, sarebbero perciò riferibili alle materie della sicurezza e della tutela dell'ambiente, attribuite dall'articolo 117 Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato. Non sarebbe di conseguenza "pertinente" il riferimento fatto dalla Provincia alla normativa in materia di igiene e sanità e di servizi antincendi per rivendicare la propria competenza in relazione all'attività amministrativa oggetto del conflitto.

L'articolo 11, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 18 del 1992, che ha individuato l'organo della Provincia competente ad esercitare le attribuzioni "previste dalla vigente normativa sui rischi di incidenti rilevanti", sarebbe quindi stato emanato in assenza di una fonte legislativa statale che riconosca alla Provincia le attribuzioni in materia.

L'Avvocatura dello Stato sottolinea peraltro che i provvedimenti impugnati avrebbero istituito una commissione avente il "compito di svolgere determinati accertamenti" a fini meramente informativi. Dovrebbe di conseguenza, comunque, escludersi che vi sia materia di conflitto poiché il Ministero non ha ancora assunto alcuna determinazione che costituisca esercizio di un potere di amministrazione attiva. Sotto questo profilo, il ricorso sarebbe pertanto inammissibile.

In ogni caso, alla stregua dell'articolo 25, comma 2, del decreto legislativo n. 334 del 1999, sino a che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non avranno provveduto ad adeguare i rispettivi ordinamenti, coordinandosi con le competenze statali, spetterebbe allo Stato continuare ad esercitare l'attività ispettiva per la prevenzione dei rischi di incidenti rilevanti.

Quanto alla lamentata violazione del dovere di leale collaborazione, l'Avvocatura dello Stato afferma che tale dovere sussiste soltanto "nei confronti dei soggetti titolari delle competenze rispetto alle quali si profila la necessità di

coordinamento". Perciò, non essendo la Provincia titolare della funzione rivendicata, non sussiste alcun dovere di collaborazione nei suoi confronti.

3. - Con memoria successiva la ricorrente riepiloga le competenze legislative e amministrative che ritiene lese, evocando altresì l'articolo 8, primo comma, dello statuto, che attribuisce alla Provincia competenza primaria in materia di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (n. 13) e nelle materie connesse dell'urbanistica (n. 5), della viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (n. 17), delle opere idrauliche (n. 24) e della tutela del paesaggio (n. 6), nonché l'articolo 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui riconosce alle Regioni competenza concorrente nelle materie della tutela della salute, della protezione civile e del governo del territorio.

Rientrando pacificamente in tali competenze "il controllo sui pericoli di incidenti connessi con determinate sostanze pericolose", la Provincia ha effettivamente eseguito le visite ispettive previste dal decreto legislativo n. 334 del 1999, come emerge dallo stesso rapporto conclusivo della visita ispettiva eseguita il 21 giugno 2002 dalla commissione nominata dal Ministero.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato ha per oggetto l'ispezione disposta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio nello stabilimento M.E.M. Srl di M., ai sensi del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/Ce relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), nell'ambito delle verifiche relative ai pericoli di incidenti industriali rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

In particolare la Provincia impugna la nota 11 giugno 2002 del Direttore generale del Ministero dell'ambiente, con la quale è stata preannunciata l'ispezione nell'impianto industriale di M., nonché il decreto 8 maggio 2002 del medesimo Direttore generale, con cui è stata istituita la commissione incaricata di svolgere la suddetta ispezione.

La Provincia sostiene che tali provvedimenti e il comportamento del Ministero, che non ha dato seguito alla richiesta del Presidente della Provincia di sospendere l'attività ispettiva, ledono le competenze legislative e amministrative concorrenti in materia di igiene e sanità attribuite dallo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione alle Province autonome, nonché le funzioni amministrative in tema di servizi antincendi, delegate dallo statuto alla Provincia di Bolzano. In una successiva memoria, la Provincia ha richiamato l'articolo 8 dello statuto, che le attribuisce competenza primaria in materia di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, precisando che, essendo pacifico che in tali materie rientrano i controlli sui rischi di incidenti rilevanti, ha provveduto ad eseguire costantemente le visite ispettive previste dal decreto legislativo n. 334 del 1999.

La Provincia di Bolzano avrebbe disciplinato le proprie competenze amministrative per la prevenzione degli incidenti rilevanti mediante l'articolo 11 della legge provinciale 16 giugno 1992, n. 18, come sostituito dall'articolo 2 della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 6, secondo cui il direttore della Ripartizione provinciale protezione antincendi e civile "esercita le attribuzioni previste dalla vigente normativa sui rischi di incidenti rilevanti".

Le competenze provinciali in materia risulterebbero inoltre rafforzate dal nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce alla legislazione concorrente di Stato e Regione le materie della tutela della salute e della protezione civile.

In subordine, la Provincia lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, posto che il Ministero avrebbe comunque dovuto coinvolgere la Provincia nella procedura dell'ispezione ovvero informarla direttamente in via preventiva.

Il Governo sostiene invece che i decreti impugnati rientrano nelle materie della sicurezza e della tutela dell'ambiente, entrambe attribuite alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettere h) e s), Cost.

Peraltro, l'articolo 18 del decreto legislativo n. 334 del 1999 prevede il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti secondo le modalità stabilite dall'articolo 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, a seguito di accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni. Poiché la Provincia di Bolzano non ha provveduto a dare attuazione a quanto previsto da tale norma, l'Avvocatura conclude che, rientrando la materia tra i settori attribuiti in via esclusiva allo Stato, i riferimenti della ricorrente all'igiene e sanità e ai servizi antincendi per rivendicare la propria competenza amministrativa non sono pertinenti. L'articolo 11 della legge provinciale n. 18 del 1992 (sostituito dall'articolo 2 della legge n. 2 del 2001), che ha individuato l'organo della Provincia chiamato ad esercitare le competenze in materia di rischi di incidenti rilevanti, risulterebbe perciò emanato in assenza di una legge statale attributiva di tali funzioni.

Quanto alla lamentata violazione del dovere di leale collaborazione, non essendo la Provincia titolare della funzione rivendicata, nei suoi confronti non sussisterebbe alcun dovere di collaborazione.

2. - La disciplina relativa alla prevenzione dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose trova la sua base nelle direttive comunitarie (82/501/Cee, attuata con il Dpr 17 maggio 1988, n. 175, e quindi 96/82/Ce, a cui ha dato esecuzione il decreto legislativo n. 334 del 1999, oggi sostituite dalla direttiva 2003/105/Ce) denominate "Seveso" dalla località ove avvenne nel 1976 un incidente industriale che provocò la dispersione e la diffusione di una nube di diossina. Riguardo al conflitto in esame, assume particolare rilievo la direttiva 96/82/Ce, emanata con riferimento all'articolo 130(R) del Trattato istitutivo della Comunità europea (nella versione all'epoca vigente: ora, nella versione consolidata, articolo 174), che ha anticipato l'approvazione formale da parte della Comunità europea, intervenuta nel 1998 (decisione del Consiglio 98/685/Ce), della convenzione delle Nazioni unite sugli effetti

transfrontalieri derivanti da incidenti industriali, fatta a Helsinki il 17 marzo 1992 (ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la legge 20 febbraio 2002, n. 30).

La disciplina comunitaria, incentrata - anche in forza del richiamo ai principi enunciati nel Titolo XIX del Trattato - sulla necessità che in materia ambientale sia assicurato "un elevato livello di tutela" e ispirata ai principi "della precauzione e dell'azione preventiva", nonché "della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente", è caratterizzata da un articolato sistema di controlli, nel cui ambito sono imposti agli Stati membri incisivi obblighi di vigilanza, volti a prevenire i pericoli di incidenti rilevanti negli impianti qualificati come pericolosi. In particolare, le autorità competenti sono tenute ad organizzare ispezioni "adeguate per il tipo di stabilimento", che consentano di accertare che il rapporto di sicurezza, con il quale il gestore degli impianti definisce la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti, sia corretto e completo; che il gestore abbia effettivamente adottato misure adeguate per prevenire qualsiasi incidente rilevante e limitarne le conseguenze; che la popolazione sia stata informata circa i rischi e le misure di sicurezza adottate (articolo 18). Il sistema ispettivo deve essere tale da porre gli Stati membri in grado di vietare l'esercizio dell'attività di qualsiasi stabilimento nel quale le misure "per la prevenzione e la riduzione di incidenti gravi sono nettamente insufficienti" (articolo 17).

A seguito della direttiva 96/82/Ce è stato emanato il decreto legislativo n. 334 del 1999. L'articolo 1, comma 2, di tale decreto impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nel decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione; l'articolo 18 prevede che le Regioni disciplinino l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti ai sensi dell'articolo 72 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Tale norma, che si riferisce al conferimento alle Regioni ordinarie delle competenze amministrative relative alle attività a rischio di incidente rilevante disciplinate dal previgente Dpr n. 175 del 1988, subordina tuttavia, al comma 3, il trasferimento delle competenze alle condizioni che vengano adottate le specifiche normative, di cui al comma 2, volte a "garantire la sicurezza del territorio e della popolazione", che venga attivata l'Agenzia regionale protezione ambiente e infine che venga raggiunto un accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni.

Per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano l'articolo 10 del medesimo decreto legislativo stabilisce che con "le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle Regioni a statuto ordinario".

3. - Nel sistema normativo così delineato si inserisce la specifica disciplina delle verifiche ispettive, contenuta nell'articolo 25 del decreto legislativo n. 334 del 1999, intitolato alle misure di controllo, il cui comma 2 prevede che le verifiche ispettive contemplate dall'articolo 21 nell'ambito delle procedure per la valutazione del rapporto di sicurezza, e quelle volte ad accertare l'adeguatezza della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e dei sistemi di gestione della sicurezza, siano effettuate dalla Regione. A seconda dell'appartenenza dello stabilimento alle diverse categorie individuate nel decreto in base alla natura e alla quantità delle sostanze pericolose trattate tali ispezioni hanno differente oggetto e diversa periodicità (perlomeno annuale per gli stabilimenti sottoposti all'obbligo di redigere il rapporto di sicurezza, ex articolo 25, comma 4, lettera a).

Il secondo periodo dello stesso comma 2 dell'articolo 25 stabilisce peraltro che, in attesa del trasferimento delle competenze in materia di incidenti rilevanti ex articolo 72 del decreto legislativo n. 112 del 1998, le ispezioni relative agli stabilimenti a maggior incidenza di rischio (quelli di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 334 del 1999, per i quali vige l'obbligo del rapporto di sicurezza) sono disposte, ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 5 novembre 1977, dallo stesso Ministero.

Infine, il comma 6 dell'articolo 25 attribuisce al Ministero dell'ambiente, ferme restando le misure di controllo menzionate nel comma 1 e disciplinate dai commi 2, 3 e 4, il potere di disporre ispezioni, svincolato da qualsiasi cadenza periodica, in tutti gli stabilimenti a rischio di incidenti di cui all'articolo 2, comma 1 (e cioè sia in quelli soggetti ex articolo 8 all'obbligo del rapporto di sicurezza sia in quelli tenuti solamente, ai sensi dell'articolo 7, a una politica di prevenzione comprensiva di un sistema di gestione della sicurezza).

Tale disciplina configura, a regime, un sistema di controlli concorrenti, che si realizza mediante ispezioni disposte sia dalla Regione - a norma dell'articolo 25, commi da 1 a 4, sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'interno, della sanità, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni - sia dal Ministero dell'ambiente, al quale a norma del comma 6 è comunque riservata la potestà di disporre ispezioni senza limiti di oggetto e di scadenze temporali.

4. - Tanto premesso, il conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato in relazione all'ispezione disposta dal Ministero dell'ambiente ex articolo 25, commi 2 e 6, del decreto legislativo n. 334 del 1999 in uno stabilimento che rientra nella categoria di cui all'articolo 8 del medesimo decreto, non è fondato.

Questa Corte ha già avuto occasione di riconoscere (sentenza n. 407 del 2002) che la disciplina delle industrie a rischio di incidente rilevante di cui al decreto legislativo n. 334 del 1999 "è riconducibile al disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativo alla tutela dell'ambiente", affermando che dalla propria giurisprudenza antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è "agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che [...] delinea una sorta di materia 'trasversale' idonea a investire e a intrecciarsi con "competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". L'intento del Legislatore, quale emerge dai

lavori preparatori sull'articolo 117, secondo comma, Cost., è stato "quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali".

Coerentemente con tale impianto, la vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante, incidendo "su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche [...] di competenza concorrente delle Regioni", consente appunto "una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia" (vedi ancora sentenza n. 407 del 2002).

Con specifico riferimento al tema del presente conflitto, ove si consideri la centralità delle verifiche ispettive nella disciplina dei controlli sui rischi di incidenti rilevanti, tali da consentire "un esame pianificato e sistematico dei sistemi tecnici, organizzativi e di gestione applicati" nei diversi stabilimenti, adeguato alle peculiarità di ciascuno di essi, secondo criteri di sicurezza comuni (articolo 18 direttiva 96/82/Ce), deve riconoscersi che rientra nella ratio di una effettiva tutela dell'ambiente riservare allo Stato non soltanto un potere di disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, ma anche le potestà amministrative necessarie a garantire l'adeguatezza degli standard di precauzione.

In quest'ottica l'articolo 25, comma 6, del decreto legislativo n. 334 del 1999, nel riconoscere la permanenza di un potere ispettivo generale in capo al Ministero dell'ambiente, può ritenersi costituire norma fondamentale, a cui la provincia di Bolzano è tenuta ad adeguarsi secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo in esame.

Di conseguenza, il Ministero ben poteva disporre ed effettuare l'ispezione a norma dell'articolo 25, comma 6, nell'esercizio di un potere ad esso spettante anche nei confronti della Provincia autonoma.

Analogo potere spettava comunque al Ministro in forza dell'articolo 25, comma 2, per la ragione assorbente che nella Provincia di Bolzano è tuttora operante la disciplina transitoria prevista da tale norma in tema di verifiche ispettive, in attesa della piena attuazione di quanto disposto dagli artt. 10 e 72, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 112 del 1998. L'articolo 11 della legge provinciale n. 18 del 1992, sostituito dall'articolo 2 della legge n. 6 del 2001, si limita infatti ad individuare genericamente nel direttore della Ripartizione provinciale protezione antincendi il soggetto chiamato ad esercitare "le attribuzioni previste dalla vigente normativa sui rischi di incidenti rilevanti", ma tale individuazione non è accompagnata dal trasferimento delle relative competenze da parte dello Stato.

Non può neppure sostenersi che, a norma dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 112 del 1998, le funzioni e i compiti in materia di incidenti rilevanti risultino già attribuiti alla Provincia di Bolzano. A fronte delle competenze statutarie in materia di igiene e sanità e di servizi antincendi, evocate dalla ricorrente unitamente a quelle previste dall'articolo 117, terzo comma, Cost. in tema di tutela della salute e di protezione civile, assume infatti rilievo prevalente la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nello specifico settore dei rischi industriali.

5. - Anche il motivo subordinato relativo alla violazione del principio di leale collaborazione non merita accoglimento. L'attuale disciplina transitoria, che riserva esclusivamente allo Stato la competenza in materia di verifiche ispettive, esclude che sia ravvisabile a carico del Ministero dell'ambiente l'onere di preavvertire la Provincia autonoma circa l'effettuazione di una verifica ispettiva presso un impianto a rischio di incidente rilevante. Diverse sarebbero evidentemente le conclusioni suggerite dalla disciplina a regime: la concorrenza di verifiche ispettive disposte sia dalla Regione che dallo Stato a norma dei commi 2 e 6 dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 334 del 1999 rende indispensabili forme di reciproca informazione e collaborazione, peraltro anticipate dal comma 3 dello stesso articolo 25, là dove prevede che il decreto del Ministro dell'ambiente con cui verranno stabiliti i criteri delle verifiche ispettive sia emanato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Per questi motivi

La Corte Costituzionale

dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Direttore generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Dipartimento per la protezione ambientale - Direzione per l'inquinamento e i rischi industriali, disporre nel territorio della Provincia di Bolzano una ispezione presso lo stabilimento M.E.M. Srl e istituire la commissione incaricata di svolgere la suddetta ispezione, al fine di accertare l'adeguatezza delle misure adottate dal gestore per la prevenzione di incidenti rilevanti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2005.