CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **631/1988** (ECLI:IT:COST:1988:631)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12900**
Atti decisi:

N. 631

SENTENZA 8-10 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, 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 della Regione Emilia-Romagna notificati il 1° marzo 1979 e il 15 giugno 1981, depositati in Cancelleria il 7 marzo 1979 e il 15 giugno 1981 ed iscritti al n. 7 del registro ricorsi 1979 e n. 27 del registro ricorsi 1981, per conflitti di attribuzione sorti a seguito della deliberazione della Commissione di controllo dell'Emilia-Romagna in data 22 dicembre 1978, che ha annullato le deliberazioni del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna in data 13 luglio e 6 dicembre 1978, nn. 1655 e 1870 in materia di escavazioni ed estrazioni di materiali lapidei degli alvei dei corsi d'acqua, nelle spiagge e fondi lacuali e del provvedimento del Prefetto di Piacenza dell'8 aprile 1981 in materia di controllo su consorzi idraulici di terza categoria;

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi gli avvocati Massimo Severo Giannini e Fabio Lorenzoni per la Regione Emilia-Romagna e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidnete del Consiglio dei ministri e la Commissione di controllo dell'Emilia-Romagna;

Ritenuto in fatto

1. - Con deliberazione 13 luglio 1978, n. 1655, il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna dichiarava la competenza regionale, ai sensi dell'art. 62 del d.P.R. n. 616 del 1977, ad autorizzare l'escavazione di sabbie e ghiaie nell'alveo dei corsi di acqua, anche se classificati di terza categoria.

In data 27 luglio 1978, con decisione n. 3838/3692, la Commissione di controllo chiedeva chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio in ordine alla menzionata deliberazione, di cui annullava l'immediata eseguibilità. Il Consiglio regionale, con deliberazione n. 1870 del 6 dicembre 1978, forniva i chiarimenti richiesti, precisando che, attesa la correlazione tra le opere idrauliche e le escavazioni ed estrazioni di materiali dai corsi d'acqua, la competenza al rilascio dell'autorizzazione non può non seguire le competenze statali o regionali attinenti agli interventi esecutivi relativi alle singole categorie di opere; concludeva che appartengono alla competenza regionale le opere idrauliche non classificate e quelle classificate nella terza, quarta e quinta categoria, mentre restano riservate allo Stato soltanto quelle concernenti la prima e la seconda categoria.

In data 22 dicembre 1978, la Commissione di controllo sugli atti della Regione Emilia-Romagna annullava la deliberazione n. 1655 del 13 luglio 1978 e, di conseguenza, la deliberazione n. 1870 del 6 dicembre 1978.

Contro questo atto, ritenuto lesivo delle proprie attribuzioni, la Regione Emilia-Romagna ha proposto ricorso il 27 febbraio 1979.

Fino a quando non entrerà in vigore la legge sulla riforma della amministrazione dei lavori pubblici - osserva la ricorrente - sono riservate allo Stato le opere di prima categoria, secondo quanto dispone l'art. 88, n. 1, d.P.R. n. 616 del 1977, mentre quelle di seconda lo sono fino all'esperimento delle procedure previste dall'art. 89 dello stesso decreto. Per tutte le altre opere la competenza appartiene alla Regione.

Per quelle di quarta, quinta categoria e non classificate, il trasferimento è stato disposto con l'art. 2, lett. e), del d.P.R. n. 8 del 1972 ed è rimasto fermo in virtù delle previsioni contenute nell'art. 89, secondo comma, e nell'art. 136 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Per le opere di terza categoria, in precedenza non trasferite, l'art. 89, terzo comma, prevede espressamente l'attribuzione alle Regioni a far data dal 1° gennaio 1978. Non ha quindi fondamento la pretesa di riservare allo Stato tali opere relative a corsi d'acqua in bacini interregionali.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che il ricorso venga rigettato. Nell'atto di costituzione si osserva anzitutto che il R.D. 25 luglio 1904, n. 523, distingue le opere idrauliche in cinque categorie "secondo gli interessi ai quali provvedono" (art. 3); la definizione delle singole categorie è poi data dagli artt. da 4 a 12.

Il criterio degli interessi è utilizzato anche dalla Costituzione (artt. 117 e 118) per distinguere le opere pubbliche di competenza statale e regionale. Alle Regioni è attribuita la competenza in materia di lavori pubblici di interesse regionale; allo Stato invece quella per gli altri lavori pubblici, di interesse nazionale o, comunque, valicante i confini della Regione.

La prima ripartizione di competenze è stata disposta con il d.P.R. n. 8 del 1972, che trasferì alle Regioni le sole opere idrauliche di quarta e quinta categoria (art. 2, lett. e), lasciando allo Stato quelle di seconda e terza, quelle cioè che, per definizione, provvedono promiscuamente ad interessi nazionali e locali.

In relazione ad esse il successivo d.P.R. n. 616 del 1977, con gli artt. 89 e 91, n. 5, ha previsto l'emanazione di un provvedimento amministrativo che valga a distinguere in via generale e preventiva le opere, appunto di seconda e di terza categoria, di interesse nazionale ovvero regionale.

L'attuazione della nuova disciplina - osserva ancora l'atto di costituzione - segue alla individuazione dei bacini idrografici a carattere interregionale, perciò l'art. 88, n. 2, e l'ultimo comma dell'art. 89 dettano la disciplina transitoria applicabile fin quando non si sia provveduto a quella individuazione: le opere di seconda categoria restano attribuite allo Stato, mentre quelle di terza vengono attribuite alle regioni con decorrenza dal 1° gennaio 1978 che è la data, indicata dall'art. 137, di inizio di efficacia, in via generale, delle disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977. La disciplina transitoria peraltro non ha avuto modo di trovare applicazione perché prima del 1° gennaio 1978 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 1977 recante la delimitazione dei bacini idrografici a carattere interregionale, in attuazione degli artt. 89 e 91 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

3. - Prima dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, osservando che la decisione n. 6749/6306 del 22 dicembre 1978 della Commissione di controllo sulla Regione Emilia-Romagna è stata comunicata al Presidente del Consiglio regionale in data 29 dicembre 1978.

Il ricorso dovrebbe quindi dichiararsi inammissibile, essendo stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 28 febbraio 1979 e perciò il sessantunesimo giorno dalla comunicazione della deliberazione.

Nello stesso giudizio la Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria con la quale insiste nelle già esposte argomentazioni e conclusioni. In particolare sostiene che le decisioni della Corte n. 188 del 1984 e 10 del 1986 riguardavano fattispecie particolari.

Non potrebbe perciò desumersi da essa una esplicita presa di posizione contraria alla tesi della ricorrente.

4. - Con provvedimento in data 8 aprile 1981 il Prefetto di Piacenza ha avocato agli organi statali la vigilanza sui consorzi idraulici di terza categoria riguardanti i bacini interregionali, a norma del R.D. 25 aprile 1904, n. 523, modificato con legge 13 luglio 1911, n. 774.

Contro tale atto ha proposto ricorso l'11 giugno 1981 (Reg. confl. n. 27 del 1981) la Regione Emilia-Romagna, adducendo che lo Stato ha invaso la sfera delle competenze regionali, indebitamente restringendo il potere attribuito dall'art. 61 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, al Comitato regionale di controllo sull'attività dei consorzi idraulici.

Il ricorso si fonda sulla premessa che l'art. 89 ultimo comma del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha attribuito alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 1978, la disciplina delle opere idrauliche di terza categoria e conseguentemente ai relativi Comitati regionali il controllo sugli atti dei consorzi idraulici della menzionata categoria.

5. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che il ricorso venga rigettato.

Nell'atto di costituzione si ricorda anzitutto che la posizione assunta dal Ministero dei lavori pubblici, con l'affermare la competenza dello Stato, nei bacini interregionali, anche sulle opere idrauliche di terza categoria, è stata dichiarata legittima dalla Corte dei conti, Sez. controllo, con deliberazione 8 giugno 1978, n. 881.

Un chiaro ostacolo - prosegue l'atto di costituzione - alla tesi che vuole trasferita la competenza de qua alle regioni è costituito dall'intervenuta legge statale n. 2 del 3 gennaio 1978, la quale all'art. 3 prevede espressamente la competenza dello Stato, anche successivamente al primo gennaio 1978, per le opere idrauliche di terza categoria, da eseguirsi, non solo nelle regioni colpite dalle recenti calamità naturali, ma anche in altre regioni; ed inoltre dalla ricordata legge di bilancio 4 agosto 1978, n. 482, che parimenti dichiara di competenza dello Stato le opere idrauliche di terza categoria ricadenti in bacini idrografici interregionali. Tali richiami forniscono una precisa direttiva all'indagine interpretativa sulla portata degli artt. 88 e 89 del d.P.R. n. 616, indagine che naturalmente - in coerenza con i dettami della dottrina e della giurisprudenza - deve essere condotta applicando il principio di conservazione della norma, per il quale va esclusa ogni conclusione che renda inutile qualche precetto o lo renda viziato di incostituzionalità.

Si rileva inoltre che il principio fondamentale che deve guidare l'interprete è di attribuire alla competenza delle regioni "tutte" le opere idrauliche relative ai bacini interregionali e fra queste vanno certamente incluse quelle di seconda categoria.

La mancata previsione di una specifica sanzione, per l'eventuale inosservanza dell'obbligo di procedere alla delimitazione dei bacini, fa scoprire l'esatta portata e mette in evidenza la natura garantistica dell'ultimo comma dell'art. 89, che, prevedendo in tal caso il trasferimento di competenze alla regione delle opere idrauliche di terza categoria, stimola l'interesse dello Stato alla sollecita approvazione dei piani di bacino interregionali e quindi permette alle regioni di esercitare le previste competenze anche per le opere idrauliche di seconda categoria, non comprese nei bacini interregionali.

Nella materia in esame, il principio espressamente affermato dalla Costituzione è quello (art. 117) che trasferisce alle regioni la competenza sui..... "lavori pubblici di interesse regionale"; e, coerentemente a tale norma, l'art. 87 del d.P.R. n. 616 ripete la stessa formula.

Il carattere interregionale del bacino esclude che ci si trovi di fronte ad un fenomeno di rilevanza esclusivamente locale; così che deve ritenersi che tutte le opere idrauliche (così come dispone, sia pure nella forma reciproca, l'ultima parte del primo comma dell'art. 89) non possono che essere eseguite dallo Stato.

Considerato in diritto

6. - I ricorsi possono riunirsi per la identità della materia, che ne è oggetto, pur nella diversità delle fattispecie.

7. - Il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Emilia-Romagna il 27 febbraio 1979 (R. confl. n. 7 del 1979) avverso la deliberazione n. 6749/6306 della Commissione di controllo sugli atti della medesima regione va dichiarato inammissibile, per essere stato notificato oltre il termine previsto dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

8. - Con il ricorso per conflitto di attribuzioni 11 giugno 1981, notificato il 15 successivo (r. confl. n. 27 del 1981), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato il provvedimento 8 aprile 1981 del Prefetto di Piacenza, che aveva avocato agli organi statali la vigilanza sui consorzi idraulici di terza categoria riguardanti i bacini interregionali.

Il ricorso si fonda su questa unica argomentazione: l'art. 89, ultimo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha attribuito alle Regioni, a decorrere dal I gennaio 1978, le opere idrauliche di terza categoria; di conseguenza, il controllo sugli atti dei relativi consorzi spetta ai Comitati regionali di controllo.

La Presidenza del Consiglio dei ministri non contesta che gli appositi comitati regionali siano titolari dei poteri di controllo sui consorzi idraulici costituiti per le opere attribuite alle Regioni. Essa afferma, invece, che per quanto concerne la materia considerata, ovvero le opere idrauliche di terza categoria ricadenti in bacini interregionali, la competenza appartiene, pur dopo il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, agli organi statali, ai quali non possono quindi non spettare anche i connessi poteri di controllo.

9. - La questione, intorno alla quale si confligge, è dunque se le opere idrauliche di terza categoria ricadenti in bacini interregionali appartengano allo Stato ovvero alle Regioni.

Tale questione, sia pure con specifico riguardo a leggi emanate in materia di calamità naturali e in sede di giudizi di legittimità promossi in via principale, è stata esaminata già due volte dalla Corte, che in entrambe le occasioni ha ritenuto che la competenza spetta allo Stato.

Con sentenza n. 188 del 1984, nel giudizio di legittimità della legge 3 gennaio 1978, n. 2, concernente stanziamenti straordinari per lavori di sistemazione e completamento delle opere idrauliche di terza categoria, disposti a seguito delle alluvioni dell'ottobre 1977, la Corte ha osservato che la legge impugnata non ha sottratto competenze alle Regioni "perché al momento della sua entrata in vigore le opere di terza categoria, purché ricadenti nei bacini idrografici interregionali, non erano mai state trasferite - e non solo nelle zone alluvionate - alla competenza delle Regioni, ma erano state trattenute nella sfera di competenza dello Stato dal 1978 in poi". A riprova, la sentenza richiama la legge 19 gennaio 1979, n. 17, in tema di interventi in zone colpite da calamità naturali, e le leggi di bilancio del 1978 e successive, contenenti tutte capitoli di spesa concernenti opere idrauliche di prima e seconda categoria, nonché opere di terza categoria ricadenti in bacini idrografici a carattere interregionale.

La sentenza osserva ancora, con una notazione sulla quale si dovrà ritornare, che il lamentato contrasto della legge impugnata con l'ultimo comma dell'art. 89 d.P.R. n. 616 del 1979 non vale ad integrare vizi di legittimità costituzionale, perché il menzionato decreto presidenziale, pur disciplinando in via generale il trasferimento alle regioni di competenze statali ed avendo quindi un particolare rilievo, non assume perciò solo natura di legge costituzionale o comunque rinforzata, cosicché esso, per il suo carattere di legge ordinaria, ben può essere modificato da una legge successiva che non violi l'art. 117 della Costituzione.

Chiude la decisione il rilievo per cui la legge n. 2 del 1978 si è ispirata alla tutela di un interesse nazionale, consistente nella necessità di organizzare unitariamente gli interventi destinati al bacino del fiume Po; non possono quindi ritenersi violati gli artt. 117 e 118 della Costituzionale "laddove si riservano alle regioni i soli lavori pubblici di interesse regionale".

In seguito, con ordinanza n. 10 del 1986, la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 19 gennaio 1979, n. 17, già menzionata e concernente interventi in zone colpite da calamità naturali, nella parte in cui l'articolo stesso riserva allo Stato i lavori per opere idrauliche di seconda e terza categoria in bacini interregionali.

Anche in tale ordinanza si fa richiamo al preminente interesse nazionale da tutelare, con il ricorso ad interventi che esigono un indirizzo unitario, sul piano sia programmatico che organizzativo, "tanto più quando tali misure riguardino opere idrauliche di seconda e terza categoria ricadenti in bacini idrografici considerati interregionali ai sensi dell'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616".

10. - Nella giurisprudenza della Corte sono dunque già presenti decisioni che hanno affermato la competenza dello Stato nella materia contestata.

La natura del presente giudizio, originato da un provvedimento amministrativo statale che la regione ricorrente denuncia quale invasivo delle proprie attribuzioni, impone peraltro qualche ulteriore considerazione circa la conformità dell'atto alla legge e specificamente all'art. 89 del d.P.R. n. 616 del 1977, che offre ora la disciplina generale del riparto di competenze. Ciò risulta opportuno anche perché la sentenza n. 188 del 1984 ha ricordato il "lamentato contrasto" dell'attribuzione allo Stato di opere idrauliche di terza categoria con l'ultimo comma del cit. art. 89, senza peraltro farne oggetto di analisi, che non risultava in effetti indispensabile ai fini di quella decisione.

La norma menzionata statuisce che "con decorrenza dal 1° gennaio 1978 le opere idrauliche di terza categoria sono attribuite alle regioni". Il suo tenore letterale appare tale da giustificare il ricorso della Regione Emilia-Romagna, che non a caso vi si incentra in modo esclusivo.

A ben diversa conclusione conduce invece l'esame sistematico della disciplina, quale emerge sia dall'art. 89 nella sua unità sia dal rapporto con il precedente art. 88.

L'art. 88 riserva allo Stato soltanto le opere idrauliche di prima categoria nonché, fino all'esperimento delle procedure di cui all'art. 89, quelle di seconda categoria. Quest'ultima norma, a sua volta, appresta per i bacini idrografici una disciplina particolare, fondata soprattutto su due previsioni espressamente enunciate dal primo comma: a) la delimitazione dei bacini idrografici a carattere interregionale; b) il trasferimento alle regioni delle opere idrauliche relative ai bacini idrografici non interregionali.

Per converso, a stare al disposto di questo comma, tutte le opere ricadenti nei bacini idrografici interregionali apparterrebbero allo Stato. Il legislatore non ha inteso però regredire rispetto al processo di decentramento già in precedenza avviato ed ha quindi disposto, nell'ambito del secondo comma, che "restano ferme le competenze relative ai bacini interregionali trasferite alle regioni con d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8" (opere idrauliche di quarta e quinta categoria e non classificate).

La disciplina riguardante le opere di terza categoria è data infine dall'ultimo comma, che le attribuisce alle regioni a decorrere dal 1° gennaio 1978. Questo comma è formulato però in termini significativamente diversi rispetto al precedente appena ricordato, in quanto non menziona i bacini interregionali, ma si limita a riferirsi genericamente alle opere idrauliche. Esso non è quindi idoneo ad introdurre una eccezione alla regola generale dell'appartenenza allo Stato delle opere relative ai bacini interregionali: letto in modo coordinato con il disposto del primo comma, esso significa che dal 1° gennaio 1978 sono trasferite alle regioni le opere idrauliche di terza categoria non ricadenti in bacini idrografici interregionali.

Tali bacini sono stati a loro volta tempestivamente delimitati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 dicembre 1977, la cui emanazione ha impedito che tutte le opere idrauliche di terza categoria rifluissero dal 1° gennaio 1978 nella competenza delle Regioni.

La disciplina considerata non si presta a censure sotto il profilo della legittimità costituzionale, dato che l'art. 117 della Costituzione vincola il legislatore ordinario ad

attribuire alle Regioni soltanto i lavori pubblici d'interesse regionale.

Ha dunque operato in modo conforme alla legge il Prefetto di Piacenza, quando con provvedimento in data 8 aprile 1981 ha rivendicato la competenza statale in tema di controllo sui consorzi costituiti per le opere idrauliche di terza categoria ricadenti nel bacino interregionale del fiume Po.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i ricorsi 27 febbraio 1979 (r. confl. n. 7 del 1979) e 11 giugno 1981 (r. confl. n. 27 del 1981):

a) dichiara inammissibile il ricorso 27 febbraio 1979 proposto dalla Regione Emilia-Romagna avverso la deliberazione n. 6749/6306 della Commissione di controllo sugli atti della medesima Regione;

b) dichiara che spetta allo Stato la competenza sulle opere idrauliche di terza categoria ricadenti in bacini interregionali e, conseguentemente, la competenza ad esercitare il controllo sui relativi consorzi (ricorso 11 giugno 1981 cit.).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1988.

Il presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 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.