CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **689/1988** (ECLI:IT:COST:1988:689)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **09/06/1988**
Deposito del **16/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **22/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13155**
Atti decisi:

N. 689

SENTENZA 9-16 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. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 29 ottobre 1984, depositato in Cancelleria il 5 novembre successivo ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 1984 per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota del Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato n. 361658 di protocollo in data 31 luglio 1984 (Istanza dell'A.G.I.P. S.p.a. di trasformazione di parte del permesso di ricerca di fluidi geotermici "S. Donato Milanese" in concessione mineraria "Metanopoli" nei Comuni di S. Donato Milanese e Peschiera Borromeo, Milano).

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 29 ottobre 1984, la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento ad una nota del Ministero dell'Industria - Direzione Generale delle miniere, n. 361658 del 31 luglio 1984, con cui si afferma l'esclusiva competenza statale in ordine agli usi energetici, e comunque non terapeutici, delle acque termali, nonché, in riferimento al rilascio di una concessione all'Agip - S.p.a. per lo sfruttamento di fluidi geotermici, in località S. Donato Milanese e Peschiera Borromeo, di cui è data notizia nella predetta nota ministeriale.

Richiamata la sfera di competenze attribuitale dagli artt. 117 e 118 Cost. in materia di "acque minerali e termali", la ricorrente ha osservato che nella legislazione statale preesistente, e tuttora vigente, le acque minerali vengono definite e disciplinate in relazione non solo alla loro utilizzazione a scopi terapeutici (art. 1 R.D. 28 settembre 1919, n. 1924 e art. 199 T.U. leggi sanitarie n. 1265/1934, ma anche e soprattutto alla loro ricerca e coltivazione come sostanze minerali (art. 2 lett. e) della legge mineraria, R.D. 29 luglio 1927, n. 1443). Quest'ultima disciplina non conterrebbe alcuna distinzione in rapporto ai vari tipi di impiego delle acque medesime, né in tal senso disporrebbero le norme di trasferimento delle funzioni statali alle regioni che hanno attribuito a quest'ultime tutti i poteri amministrativi inerenti al bene in questione senza distinguere fra usi terapeutici e non. In particolare, mentre, l'art. 61 del d.P.R. n. 616 del 1977 - significativamente collocato nell'ambito del titolo IV (sviluppo economico) - comprende fra le funzioni trasferite quelle riguardanti "la ricerca e la utilizzazione delle acque minerali e termali e la vigilanza sulle attività relative, ivi compresa la pronuncia di decadenza del concessionario", le funzioni di ordine sanitario sono distintamente prese in considerazione nel capo IV del titolo III (assistenza sanitaria ed ospedaliera), e riguardano le "autorizzazioni ed i controlli igienico-sanitari sulle acque minerali e termali" (art. 27, lett. g). Allo Stato restano invece riservate le funzioni concernenti "il riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle acque" e la "pubblicità relativa alla loro utilizzazione a scopo sanitario" (art. 30, lett. u, e, nello stesso senso, art. 6, lett. t, legge 23 dicembre 1978, n. 833).

Indipendentemente dunque dal tipo di utilizzazione di cui le acque sono suscettibili, tutte le funzioni che le concernono, in quanto sostanze minerali, sarebbero di esclusiva competenza regionale, fermo restando il successivo assoggettamento alle varie discipline concernenti le specifiche utilizzazioni del bene.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, si è limitato a rilevare l'infondatezza del conflitto sollevato, riservandosi di illustrare le sue deduzioni al momento in cui, atteso il carattere tecnico della materia, avesse ricevuto una completa e documentata relazione al riguardo da parte del Ministro competente.

Successivamente, con memoria depositata in data 3 marzo 1988, richiamandosi al parere espresso dal Consiglio Superiore delle miniere in data 12 giugno 1984 e relativo alla concessione per lo sfruttamento di fluidi geotermici, impugnata dalla ricorrente, l'Avvocatura ha sostenuto che le acque geotermali, e cioè i fluidi utilizzati esclusivamente per scopi energetici, costituirebbero una categoria di minerali ontologicamente distinta dalle acque termali. Quest'ultime infatti, essendo associate nella previsione legislativa alle acque minerali, rispetto alle quali è pacifico che il dato della mineralità consiste nella loro utilizzabilità a fini igienici, sarebbero soltanto quelle prevalentemente idonee a scopi terapeutici.

Pertanto sia il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, che il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 1), avrebbero trasferito alle regioni le sole funzioni concernenti lo sfruttamento delle acque minerali e termali a fini igienico-terapeutici, come risulterebbe evidente anche dal tenore dell'art. 88, n. 4, d.P.R. n. 616 del 1977, non potendosi al riguardo sostenere che lo Stato, al quale è riservata la competenza per le opere di ricerca e coltivazione delle risorse energetiche, sia sprovvisto di poteri in ordine al rilascio del permesso di ricerca e della relativa concessione per la coltivazione.

3. - La Regione, con ulteriore memoria depositata nei termini, ha osservato che la recente legge 9 dicembre 1986, n. 896, nell'attribuire allo Stato in via generale le competenze relative alla ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, delegando alle regioni solo quelle attinenti alle risorse di interesse esclusivamente locale, ed escludendo dalla sua sfera di applicazione la "ricerca e coltivazione delle acque termali, intendendosi come tali le acque da utilizzarsi unicamente a scopo terapeutico" (art. 1), avrebbe sostanzialmente modificato il precedente riparto di competenze fra Stato e regioni, senza per ciò mutare i termini del conflitto, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, andrebbe risolto in base all'ordinamento vigente al momento dell'emanazione dei provvedimenti impugnati.

D'altra parte, anche alla luce della nuova normativa, la concessione rilasciata dal Ministero dell'Industria all'Agip - S.p.a. rientrerebbe nelle competenze regionali, avendo ad oggetto - secondo i criteri tecnici al riguardo stabiliti dall'art. 1, quinto comma, della legge n. 896 del 1986 - risorse geotermiche di interesse locale.

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ha impugnato la nota del Ministero dell'Industria con la quale si afferma l'esclusiva competenza statale in ordine agli usi energetici e comunque non terapeutici delle risorse geotermiche anche a bassa entalpia.

Secondo la Regione ricorrente lo sfruttamento dei fluidi geotermici rientra nella sfera di competenza attribuita alle regioni dagli artt. 117 e 118 Cost., in materia di acque minerali e termali.

2. - Il ricorso non è fondato.

Non può difatti condividersi l'assunto secondo cui le funzioni che concernono le acque minerali e termali spetterebbero alle regioni indipendentemente dal tipo di utilizzo di cui le acque siano suscettibili.

In proposito sembra utile precisare come non possa revocarsi in dubbio che, in base alle previsioni costituzionali, la materia concernente lo sfruttamento economico dell'attività estrattiva appartenga in via generale alla competenza dello Stato. Difatti l'art. 117 Cost., nell'elencare le materie di competenza regionale, fra le varie voci che possono ricomprendersi in tale tipo di attività, ne indica solo due e cioè le acque minerali e termali nonché le cave e le torbiere. La tassatività di tale indicazione costituisce certamente un utile punto di riferimento d'ordine interpretativo, perché si è in presenza di materie ben circoscritte cui non può attribuirsi un significato più ampio di quello che, sia secondo l'uso corrente sia secondo quello proprio della disciplina legislativa anteriore e successiva alla Costituzione, si è inteso attribuire ai termini anzidetti.

In particolare, va rilevato che la legislazione, anche regionale, sulla materia delle acque minerali e termali si è sempre riferita allo sfruttamento di queste a scopi terapeutici, e ciò in

conformità alla prevalente opinione dottrinaria.

Lo sfruttamento dei fluidi provenienti dal sottosuolo per scopi energetici non può perciò ritenersi compresa nella materia delle acque minerali e termali, rientrando la possibilità di tale sfruttamento comunque nel novero delle risorse energetiche, la cui competenza, sotto ogni altro aspetto, è rimasta riservata allo Stato (v. ad esempio l'art. 88, punto 4, del d.P.R. n. 616 del 1977 che ha conservato ad esso anche la competenza in materia di opere relative alla loro ricerca e coltivazione) per cui l'intera materia ha formato oggetto di recente disciplina con la legge dello Stato 9 dicembre 1986, n. 896.

3. - Non può poi seguirsi la tesi della Regione ricorrente che sembrerebbe trarre argomento, per sostenere la propria competenza, proprio dal fatto della emanazione della citata legge statale n. 289 del 1986, nell'assunto cioè che sarebbe stata essa ad attribuire ora allo Stato, in via generale, le funzioni relative alle risorse geotermiche, ridefinendo il concetto di acque termali in senso restrittivo e modificando così, solo dal momento della sua emanazione, il precedente riparto di competenza fra Stato e regioni.

Il riferimento alla legge del 1986, n. 896, conduce invece a conclusioni opposte a quelle cui perviene la Regione ricorrente, perché detta legge - che la stessa ricorrente del resto non mostra di ritenere invasiva di competenze regionali - avuto riguardo al suo intero contesto, appare chiaramente volta a disciplinare una serie di funzioni relative ad una materia, quale quella della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche, che l'intero contesto normativo sottintende di appartenenza dello Stato.

Né è fondata la tesi della ricorrente secondo cui, in concreto, la concessione di San Donato Milanese e Peschiera Borromeo, che aveva occasionato la nota ministeriale impugnata, rientrerebbe comunque fra quelle di competenza regionale a norma del quinto comma dell'art. 1, della legge n. 896 del 1986, avendo ad oggetto risorse geotermiche di interesse esclusivamente locale, di spettanza delle regioni. Ciò, secondo la regione ricorrente, dovrebbe condurre ad una soluzione del conflitto in senso ad essa favorevole, nell'assunto che ormai le funzioni riferite alla risorsa geotermica di San Donato Milanese e Peschiera Borromeo, le sarebbero riconosciute anche dalla legge sopravvenuta.

Al riguardo devesi invece osservare che il terzo comma dell'art. 1 della legge dello Stato n. 896 del 1986 "delega" alle regioni le funzioni amministrative concernenti concessioni da rila sciare sulla terraferma per la coltivazione di risorse geotermiche di interesse locale, risorse che il quinto comma dello stesso articolo, indica in quelle di potenza inferiore a 20.000 kilo Watt termici.

Se dunque la legge statale del 1986, cui non si riferisce il conflitto, ha solo "delegato" alle regioni le funzioni relative alle riserve geotermiche di tale minore potenza, ciò costituisce segno evidente che detta legge, lungi dal ritrasferire allo Stato, come sembrerebbe adombrarsi dalla ricorrente, funzioni che all'epoca della emanazione della nota ministeriale oggetto del conflitto sarebbero spettate alle regioni, ha disciplinato funzioni che già erano dello Stato. Ma se, come la stessa ricorrente per altro verso asserisce, il conflitto deve essere risolto in base all'ordinamento vigente al momento dell'emanazione del provvedimento ministeriale impugnato, questo appare legittimamente adottato. Difatti, a quell'epoca, la competenza della materia spettava esclusivamente allo Stato, non essendo ancora intervenuta la legge del 1986 il cui art. 1, terzo e quinto comma, ha delegato alle regioni funzioni, in base alle quali soltanto è ora divenuta di spettanza della regione ricorrente la competenza a provvedere in ordine alla risorsa geotermica oggetto in concreto del conflitto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spettano allo Stato le funzioni relative alle concessioni per lo sfruttamento a scopi energetici di fluidi geotermici, in località San Donato Milanese e Peschiera Borromeo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 16 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.