CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **977/1988** (ECLI:IT:COST:1988:977)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **07/06/1988**; Decisione del **11/10/1988**
Deposito del **19/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **26/10/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12216 12217**
Atti decisi:

N. 977

SENTENZA 11-19 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, 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 Molise notificato il 28 novembre 1987, depositato in Cancelleria il 4 dicembre successivo ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 1987, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della Protezione Civile n. 1198 F.P.C. in data 9 ottobre 1987 concernente: "Programma di interventi diretti a fronteggiare l'emergenza idrica della città di Napoli e dei Comuni limitrofi";

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

Udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avv. Umberto Coronas per la Regione Molise e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri il 28 novembre 1987, la Regione Molise solleva conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza n. 1198 F.P.C. del 9 ottobre 1987 con la quale il Ministro per il coordinamento della protezione civile, in relazione al perdurante stato di emergenza determinato dalla crisi idrica della città di Napoli e dintorni, ha disposto, al fine di accelerare la esecuzione delle opere relative alla captazione e adduzione delle sorgenti di S.Bartolomeo (localizzate nella Regione Molise), che la Regione Campania curi direttamente l'esecuzione dei lavori, procedendo all'affidamento degli stessi, in deroga ad ogni norma, previa una gara esplorativa tra almeno 10 imprese altamente specializzate, e che ogni autorizzazione, concessione o parere delle Amministrazioni pubbliche si intende assentito se non rilasciato entro 30 giorni dalla richiesta presentata dalla stessa Regione Campania.

Tale ordinanza, ad avviso della Regione ricorrente, sarebbe lesiva della sfera di competenza regionale in materia di acque e acquedotti, riconosciuta dagli artt. 117 e 118 Cost., nonché dagli artt. 87, primo comma, 90 e 91 n. 4 e 5 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

A sostegno delle proprie ragioni la Regione ricorrente ricorda che: con d.P.R. 3 agosto 1968 fu approvato, ai sensi della l. 4 febbraio 1963, n. 129 e successive modifiche, il piano regolatore generale degli acquedotti e che con successivo decreto interministeriale 28 marzo 1977 (Gazzetta Ufficiale n. 10 dell'11 novembre 1978) fu deliberata la proposta di variante agli schemi di adduzione (n. 1 per Capo Volturno e n. 10 per S. Bartolomeo) previsti nel suddetto piano, senza che in quella occasione fosse "sentita" la Regione Molise, pur territorialmente interessata alle opere.

In seguito, presentata da parte della Cassa per il Mezzogiorno l'istanza del 4 giugno 1981 di poter derivare acque dalla sorgente molisana di S. Bartolomeo, la Regione si oppose, con delibera della Giunta n. 4284 del 25 ottobre 1982, per i gravi problemi sussistenti in sede locale in ordine al soddisfacimento delle esigenze civili, produttive e igienico-ambientali della zona interessata dalle acque della sorgente.

Nonostante tale opposizione, con D.M. 1469 del 14 ottobre 1982, il Ministero dei lavori pubblici concesse alla Cassa l'autorizzazione provvisoria all'immediato inizio dei lavori, limitatamente alle sole opere di captazione delle acque dalla sorgente (e non a quelle di adduzione).

Nelle more delle indagini che la Regione intendeva espletare sulle risorse idriche della zona, la Cassa in data 19 marzo 1985 richiese quindi che l'autorizzazione provvisoria già concessa fosse estesa a tutte le opere del progetto generale (captazione, adduzione, attraversamento del Volturno, ed altre) e, nonostante che la Regione avesse confermato, con delibera della Giunta n. 5888 del 15 novembre 1985, la propria opposizione, è stata infine adottata la impugnata ordinanza del Ministro per la protezione civile.

La Regione Molise rileva in particolare che l'art. 88 n. 9 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, riserva alla competenza statale "gli interventi straordinari nelle opere di soccorso relative a calamità di estensione e di entità particolarmente gravi, nei casi in cui si operi in regime commissariale"; e tali attribuzioni sono quelle riconosciute dalla l. 8 dicembre 1970, n. 996 (art. 5), che richiede la previa dichiarazione di catastrofe o di calamità naturale e prevede all'uopo la nomina di un commissario. Al di fuori di tale ipotesi, solo un intervento legislativo statale di urgenza, ad avviso della Regione, potrebbe innovare l'ordine delle competenze

regionali (trasferite o delegate) tracciato dagli articoli 87, primo comma, 88, 90, 91 n. 4 e 5 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in materia di acquedotti e acque pubbliche.

Il Ministro per la protezione civile, con la ordinanza denunciata, avrebbe quindi violato le attribuzioni riconosciute alla Regione come proprie o delegate, omettendo financo di "sentire" gli organi regionali e disponendo in ordine ad un intervento non di carattere temporaneo, al fine di superare l'emergenza, bensì definitivo, ignorando altresì il disposto dell'art. 8 del d.P.R. n. 616 del 1977, che affida alle Regioni limitrofe la soluzione di problemi comuni con lo strumento della "intesa" e della "gestione comune" anche in forma consortile.

Nello stesso ricorso la Regione Molise propone istanza di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, in ragione dell'assenza, in concreto, di un atto destinato a fronteggiare una reale situazione di emergenza.

È intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la inammissibilità del ricorso per avere la Regione prestato acquiescenza al D.M. 28 marzo 1977 (Gazzetta Ufficiale dell'11 gennaio 1978 n. 10) di adozione della variante agli schemi di adduzione delle sorgenti di S. Bartolomeo-Venafro e, soprattutto, al D.M. 10 ottobre 1985, n. 1197 di autorizzazione provvisoria alla esecuzione di tutte le opere occorrenti alla utilizzazione potabile delle sorgenti medesime.

Sempre in rito, l'Avvocatura ha altresì eccepito la inammissibilità del ricorso sotto il diverso profilo che le competenze delegate (art. 90 d.P.R. n. 616 del 1977 in materia di acque) non sarebbero invocabili a fondamento del conflitto di attribuzioni, e, nel merito, ha concluso per l'infondatezza del ricorso per la ragione che la destinazione delle sorgenti in parola sarebbe avvenuta già in sede di approvazione del piano regolatore generale degli acquedotti e delle sue varianti (D.M. 14 luglio 1969).

Nella Camera di consiglio del 24 febbraio 1988 l'esame sulla istanza di sospensione è stato rinviato al merito.

Nella memoria presentata in occasione della udienza di discussione, la Regione Molise ha evidenziato che la ordinanza impugnata (come risulta dalle premesse dell'atto) deriverebbe il proprio fondamento dai poteri riconosciuti al Ministro per la protezione civile dal D.L. n. 829 del 1982, convertito nella l. n. 938 del 1982. Ma tale normativa legittima il Ministro ai soli "interventi di primo soccorso alle popolazioni" (art. 1, comma primo), mentre la ordinanza ministeriale de quo è diretta alla attuazione di opere acquedottistiche nel loro assetto definitivo e non a consentire di far fronte ad una fase della emergenza.

Per il resto, ha ribadito le considerazioni espresse nel ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1. - La Regione Molise solleva conflitto di attribuzione nei confronti dell'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile in data 9 ottobre 1987, n. 1198, con la quale si è disposto che la Regione Campania, assessorato ai lavori pubblici, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e ad ogni altra norma, debba procedere all'affidamento dei lavori, previa una gara esplorativa tra ditte specializzate, "al fine di accelerare" l'esecuzione delle opere relative alla captazione ed alla adduzione delle sorgenti San Bartolomeo, nel quadro del "programma di interventi diretti a fronteggiare l'emergenza idrica della città di Napoli e dei comuni limitrofi".

Ad avviso della ricorrente il provvedimento impugnato sarebbe invasivo delle competenze regionali essendo le sorgenti interessate ubicate nel suo territorio, il che avrebbe richiesto comunque una preventiva intesa tra le Regioni interessate, laddove lo Stato, secondo l'art. 88 del d.P.R. n. 616 del 1977, ha la titolarità degli interventi delle opere di soccorso relative a calamità di estensione e di entità particolarmente gravi, nei casi in cui si operi in regime commissariale ai sensi della legge sulla protezione civile (l. 8 dicembre 1970, n. 996). Quando si è al di fuori del regime commissariale, solo un provvedimento legislativo potrebbe legittimare una invasione straordinaria, anche perché l'art. 91 del d.P.R. n. 616, nel riservare allo Stato, oltre alle funzioni concernenti la programmazione nazionale generale o di settore della destinazione delle risorse idriche, anche quelle riguardanti l'imposizione dei vincoli, gli aggiornamenti o le modifiche del piano generale degli acquedotti, che comportino una diversa distribuzione delle risorse idriche tra le regioni, nonché le funzioni relative alla individuazione di bacini a carattere interregionale, dispone che esso è tenuto a sentire le regioni interessate ed a tener conto delle esigenze espresse da queste.

La Regione Molise, invece, non sarebbe stata per nulla considerata e sentita, mentre l'ordinanza ministeriale non sarebbe neppure finalizzata ad una pronta, immediata ed eccezionale situazione di emergenza, ma è chiaramente prefigurata alla realizzazione di opere attinenti ad un assetto definitivo, che avrebbe imposto ben diversi procedimenti, sulla base di quanto previsto in particolare dagli artt. 87 e segg. del d.P.R. n. 616 del 1977 e comunque nell'osservanza del principio cardine stabilito dall'art. 1, comma secondo, della legge di delega 22 luglio 1975, n. 382, sull'ordinamento regionale, secondo cui le Regioni, per le attività ed i servizi che interessano territori finitimi, possono addivenire ad intese e costituire uffici e gestioni comuni anche in forma consortile.

2. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del conflitto dedotta dall'Avvocatura generale dello Stato, nell'assunto che la Regione non avrebbe impugnato a suo tempo i provvedimenti dello Stato che avevano già destinato le sorgenti di San Bartolomeo al fabbisogno idrico della Campania, nonché le autorizzazioni alla Cassa per il Mezzogiorno ad eseguire le opere di captazione, di derivazione e di utilizzazione potabile ai fini di tale destinazione.

In proposito va rilevato che l'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile, pur fondandosi sui precedenti provvedimenti adottati da organi dello Stato e concernenti la destinazione delle sorgenti di San Bartolomeo al fabbisogno idrico della Campania, contiene una specifica determinazione, quale l'incarico, conferito alla Regione Campania, di procedere all'affidamento dei lavori ad una impresa da prescegliere in base ad una gara esplorativa.

Nel ricorso propositivo del conflitto, la Regione si duole del contenuto di questo provvedimento che, a suo dire, sarebbe stato adottato senza che essa sia stata neppure "sentita", laddove, trattandosi di attività e di servizi che interessano regioni finitime, si sarebbero rese necessarie intese fra queste, con il che non viene, perciò, messo in discussione il contenuto dei precedenti provvedimenti onde, circoscritte le doglianze all'ordinanza impugnata, il ricorso è ammissibile.

Anche l'altra eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura dello Stato nell'assunto che non sia ipotizzabile un conflitto quando siano rivendicate attribuzioni inerenti a funzioni delegate (art. 90 del d.P.R. n. 616 del 1977), deve essere disattesa.

Nella specie si verte, infatti, in una materia che ha formato oggetto di delega c.d. devolutiva o traslativa (sent. n. 559 del 1988), in quanto necessaria per l'esercizio organico delle funzioni trasferite, essendo in proposito significativo che l'ultimo comma della norma delegata richiamata attribuisca alle Regioni addirittura la competenza legislativa attuativa, ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, Cost., nelle ipotesi ivi espressamente elencate.

3. - Nel merito deve essere precisato che l'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile risulta espressamente adottata con esclusivo richiamo al decreto-legge 12 novembre 1982, n. 829, convertito con modificazioni dalla legge 23 dicembre 1982, n. 938, il quale consente interventi del Ministro per il coordinamento della protezione civile, sentito il parere delle regioni interessate, per far fronte alle emergenze derivanti da calamità naturali.

Nel ricorso introduttivo della Regione si deduce la violazione di varie disposizioni senza tener conto che l'ordinanza impugnata è stata emanata nell'esercizio di poteri che il Ministro per il coordinamento della protezione civile ha ritenuto spettargli in base alla normativa espressamente ivi richiamata, e non alle norme assunte a fondamento delle censure.

La violazione del D.L. 12 novembre 1982, n. 829, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1982, n. 938, è, invece, dedotta solo nella memoria - depositata in occasione dell'udienza di trattazione del ricorso - in cui sembrerebbe adombrarsi la mancata previa audizione della Regione ricorrente, profilo quest'ultimo che la Regione medesima aveva peraltro già formulato nel ricorso introduttivo con riferimento alle altre disposizioni che asseriva violate.

Dovendosi perciò considerare la sostanza della censura formulata, e cioè la mancata audizione della Regione, l'assunto è infondato in punto di fatto perché, pur contenendo il provvedimento impugnato una autonoma determinazione concernente le modalità per la concreta attuazione dei provvedimenti in precedenza adottati, esso non può essere preso in considerazione indipendentemente da quelli, cui deve essere direttamente collegato, costituendone il momento attuativo. Ebbene risulta dagli atti che, in merito alla vicenda nel suo complesso, era stato già acquisito il punto di vista, pur contrario, della Regione Molise espresso: a) nell'esposto opposizione in data 25 ottobre 1982, rivolto dal suo Presidente-pro tempore al Ministro per i lavori pubblici avverso l'istanza della Cassa per il Mezzogiorno di derivazione di acqua a scopo potabile dalla sorgente "San Bartolomeo" per l'alimentazione dell'acquedotto della Campania occidentale e di autorizzazione ad eseguire i relativi lavori; b) nella delibera in pari data della Giunta regionale, che aveva fatto proprio un documento predisposto al riguardo dall'Assessore ai lavori pubblici, autorizzando il Presidente della Regione ad opporsi alle iniziative relative alla destinazione delle acque di detta sorgente per il fabbisogno idrico della Campania; c) nelle successive note e delibere della Giunta regionale espressamente richiamate nella lettera dell'Assessorato lavori pubblici della Regione Molise in data 11 febbraio 1988, il che toglie fondamento alla doglianza formulata dalla Regione ricorrente.

Quanto all'altra doglianza, secondo cui per le attività e i servizi che interessano territori finitimi il d.P.R. n. 616 del 1977 - in base al principio contenuto nella legge di delega n. 382 del 1975 - prevede che le Regioni addivengano a intese costituendo all'occorrenza uffici e gestioni comuni, va richiamato quanto detto in precedenza e cioè che il provvedimento è stato adottato con espresso riferimento ai poteri conferiti al Ministro per la protezione civile con il D.L. n. 829 del 1982 che non prevede tale tipo di intese, facendo carico all'organo dello Stato soltanto di 'sentire la Regione interessata'; il che nella specie è avvenuto.

4.- La reiezione del ricorso comporta il rigetto della istanza di sospensione del provvedimento impugnato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato la competenza di accelerare l'esecuzione delle opere relative alla captazione delle sorgenti "San Bartolomeo" ubicate nel territorio del Molise nel quadro del "programma di interventi diretti a fronteggiare l'emergenza idrica della città di Napoli e dei comuni limitrofi" e di dare incarico alla Regione Campania, assessorato ai lavori pubblici, di procedere "all'affidamento dei lavori previa una gara esplorativa tra almeno dieci imprese altamente specializzate".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 19 ottobre 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.