# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **346/1994** (ECLI:IT:COST:1994:346)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **05/07/1994**; Decisione del **19/07/1994**
Deposito del **25/07/1994**; Pubblicazione in G. U. **17/08/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20758**
Atti decisi:

N. 346

## SENTENZA 19-25 LUGLIO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Umbria notificati il 18 e 10 febbraio 1994, depositati in Cancelleria il 22 e 25 successivi, per conflitti di attribuzioni sorti a seguito: a) del telegramma del prefetto di Gorizia del 18 dicembre 1993 con il quale è stato chiesto al Consorzio di bonifica Pianura Isontina di trasmettere gli atti deliberativi relativi a contratti, in applicazione dell'art. 15 della legge 13 maggio 1991, n. 203; nonché, per quanto possa occorrere, con riferimento alla circolare del Ministero dell'interni del 6 dicembre 1993; b) della circolare del Ministero degli interni n. 29 del 6 dicembre 1993 recante: "Consorzi di bonifica. Controllo preventivo di legittimità ex art. 16 della legge 19 marzo 1990, n. 55, modificato dall'art. 15 della legge 12 luglio 1991, n. 203. Ammissibilità. Misure sanzionatorie

della sospensione e decadenza dalla carica, introdotte dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16. Esclusione" ed iscritti ai nn. 4 e 5 del registro conflitti 1994;

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

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 1994 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Renato Fusco e Sergio Panunzio per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato Giovanni Tarantini per la Regione Umbria;

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato in data 18 febbraio 1994, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento al telegramma del prefetto di Gorizia del 18 dicembre 1993 indirizzato al presidente del Consorzio di bonifica Pianura Isontina e, per conoscenza, alla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il quale si è chiesto al Consorzio la trasmissione degli atti deliberativi relativi a contratti, in applicazione dell'art. 15 della legge 12 luglio 1991, n. 203 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa); nonché con riferimento alla presupposta ed applicata circolare del Ministero dell'interno n. 29 del 6 dicembre 1993 (portata a conoscenza della Regione col suddetto telegramma del prefetto di Gorizia), nella parte in cui con essa si riconosce il potere del prefetto di richiedere la trasmissione ed il controllo preventivo di legittimità sugli atti deliberativi dei consorzi di bonifica relativi a contratti.

La ricorrente deduce che con il telegramma prefettizio e la presupposta circolare ministeriale veniva affermata la pretesa di sottoporre al controllo preventivo di legittimità su richiesta del prefetto - ai sensi dell'art. 15 della legge n. 203 del 1991 - gli atti contrattuali dei consorzi di bonifica (e segnatamente del consorzio Pianura Isontina), ritenendo che anche detti consorzi siano ricompresi, secondo il richiamo espresso nello stesso art. 15, tra "gli enti indicati nell'art. 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142" (Ordinamento delle autonomie locali), dove si è stabilito che "salvo diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti, alle unità sanitarie locali, ai consorzi, alle unioni di comuni e alle comunità montane si applicano le norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i Comuni e per le Province".

A giudizio della ricorrente, tanto la richiesta contenuta nel telegramma del prefetto quanto la presupposta ed applicata circolare ministeriale sarebbero invasive dell'ambito delle competenze costituzionalmente spettanti alla Regione in materia di consorzi di bonifica, di ordinamento degli enti locali e di disciplina dei controlli, ai sensi degli artt. 4, nn. 1- bis e 2, 5, n. 4, ed 8 dello Statuto speciale di autonomia (L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1) e relative norme di attuazione (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116; d.P.R. 15 giugno 1987, n. 469), competenze di fatto esercitate dalla Regione con le leggi regionali 2 marzo 1966, n. 3; 18 ottobre 1967, n. 22; 23 agosto 1985, n. 43; e 12 settembre 1991, n. 49.

In particolare, la Regione osserva che la legge regionale n. 43 del 1985 ha regolato in via esclusiva, in attuazione delle competenze statutariamente definite, il controllo sui consorzi di bonifica regionale, demandando all'assessore regionale all'agricoltura il controllo preventivo di legittimità su tutti gli atti deliberativi, ivi compresi quelli a contenuto contrattuale.

Pertanto, secondo la ricorrente, il presupposto, insito negli atti censurati, che le deliberazioni dei consorzi di bonifica operanti nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia siano sottoposte al controllo di legittimità di cui alla legge n. 142 del 1990 ed alla

corrispondente legge regionale n. 49 del 1991 - sì da risultare conseguentemente sottoponibili alla richiesta prefettizia di cui all'art. 15 della legge n. 203 del 1991 - sarebbe erroneo e lesivo della competenza regionale, nonché tale da determinare una illegittima duplicazione del controllo preventivo di legittimità sugli atti consortili.

A giudizio della ricorrente, i consorzi di bonifica non potrebbero, infatti, risultare ricompresi tra i consorzi e gli altri enti locali, diversi dai Comuni e dalle Province, indicati dall'art. 49 della legge n. 142 del 1990, dal momento che detta norma espressamente esclude l'applicabilità della disciplina dei controlli su tali enti nei casi in cui vi siano diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti (nella specie adottate, per i consorzi regionali di cui trattasi, con la legge regionale n. 43 del 1985).

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri non si è costituito nel giudizio.

3. - Con ricorso notificato in data 9 febbraio 1994 anche la Regione Umbria ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento alla stessa circolare, ritenuta lesiva delle competenze attribuite alla Regione dall'art. 117 della Costituzione, nonché dall'art. 2 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e dall'art. 73 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, norme che riconoscerebbero alle Regioni il potere di disciplinare autonomamente i controlli di legittimità sugli atti dei consorzi di bonifica.

A giudizio della ricorrente - che richiama la giurisprudenza costituzionale in materia, e segnatamente le sentenze n. 178 del 1973 e 164 del 1990 - la disciplina dei controlli sui consorzi di bonifica dovrebbe ritenersi estranea, contrariamente a quanto asserito nell'impugnata circolare ministeriale, alle disposizioni dell'art. 130 della Costituzione, in quanto la nozione di "altri enti locali", richiamata da tale articolo, comprenderebbe esclusivamente quegli enti che costituiscono una diretta proiezione di Comuni e Province, quali sono i comprensori, le unità sanitarie locali, le comunità montane e, per quanto concerne i consorzi, i soli consorzi intercomunali ed interprovinciali.

Tale criterio interpretativo sarebbe stato, d'altro canto, adottato dallo stesso art. 49 della legge n. 142 del 1990 che, nel citare i consorzi nel novero degli enti locali sui quali può esercitarsi il controllo del Comitato regionale di controllo, farebbe esclusivo riferimento ai consorzi tra Comuni e Province che possono essere costituiti, ai sensi dell'art. 25 della stessa legge, "per la gestione associata di uno o più servizi".

La disciplina dei controlli sui consorzi di bonifica risulterebbe, quindi, di competenza della Regione, competenza effettivamente esercitata dalla Regione Umbria con la legge regionale 25 novembre 1986, n. 44, con la quale è stato attribuito alla Giunta regionale il controllo di legittimità sugli atti di detti consorzi.

L'incidenza della circolare ministeriale su tale disciplina risulterebbe, pertanto, lesiva della sfera di attribuzioni regionali costituzionalmente garantita.

4. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o non fondato.

Ad avviso del resistente, la circolare impugnata, prospettando una questione interpretativa in ordine alla estensione della nozione dei "consorzi" di cui all'art. 49 della legge n. 142 del 1990, non assumerebbe carattere lesivo della competenza regionale.

5. - In prossimità dell'udienza, la Regione Umbria ha prodotto una memoria per sviluppare i motivi del ricorso e confutare le tesi enunciate dalla difesa dello Stato.

*Considerato in diritto*

1. - La Regione Friuli-Venezia Giulia e la Regione Umbria denunciano una lesione delle rispettive sfere di attribuzioni costituzionali che si assume derivare da uno stesso presupposto, rappresentato dalla circolare del Ministero dell'interno n. 29 del 6 dicembre 1993.

I giudizi relativi possono essere, pertanto, riuniti ai fini dell'adozione di un'unica pronuncia.

2. - L'art. 15 della legge 12 luglio 1991, n. 203 (di conversione del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, recante "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa"), nel modificare l'art. 16 della legge 19 maggio 1990, n. 55, ha attribuito al prefetto il potere di chiedere alle Province, ai Comuni ed alle amministrazioni ed enti indicati nell'art. 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni relative alle materie di cui al comma secondo, lett. a), dell'art. 45 della stessa legge n. 142, concernenti gli acquisti, le alienazioni, gli appalti e, in generale, tutti i contratti.

Gli enti sottoposti a tale potere di richiesta straordinaria - che si affianca ai poteri d'iniziativa stabiliti in via ordinaria dall'art. 45, secondo comma, della legge n. 142 del 1990 (v. sentenza n. 191/1994) - sono, ai sensi di quanto disposto dall'art. 49 della stessa legge n. 142, le unità sanitarie locali, i consorzi, le unioni di Comuni e le comunità montane.

Il Ministero dell'interno, con la circolare n. 29 del 6 dicembre 1993, ha ritenuto che tra i destinatari del potere prefettizio di cui è causa debbano rientrare anche i consorzi di bonifica, dal momento che - alla luce dei principi espressi in talune pronunce costituzionali e dell'evoluzione della legislazione regionale - detti consorzi "sotto l'aspetto della sottoposizione al controllo di legittimità di cui all'art. 130 della Costituzione, devono essere considerati come enti locali".

Tale interpretazione viene contestata dalle ricorrenti in quanto ritenuta lesiva della sfera delle proprie attribuzioni costituzionali in tema di consorzi di bonifica e di relativi controlli, nonché contrastante con la disciplina adottata in materia dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Umbria.

Conseguentemente le due Regioni chiedono l'annullamento in parte qua della circolare in questione, mentre la Regione Friuli-Venezia Giulia estende la domanda di annullamento anche al telegramma del prefetto di Gorizia in data 18 dicembre 1993, mediante il quale, in applicazione della suddetta circolare, è stato richiesto al Consorzio di bonifica Pianura Isontina di sottoporre al controllo le proprie deliberazioni concernenti contratti.

3. - I ricorsi sono fondati.

Non può essere, infatti, condivisa la tesi espressa dal Ministero dell'interno nella circolare in esame, secondo cui i consorzi di bonifica, ai fini del controllo di legittimità sugli atti di cui all'art. 130 della Costituzione, vanno inclusi nel novero degli enti locali, con la conseguenza di risultare destinatari della disciplina posta nell'art. 49 della legge n. 142 del 1990, richiamata dall'art. 15 della legge n. 203 del 1991.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare il contenuto della nozione di "enti locali" richiamata dall'art. 130 della Costituzione, sottolineando la distinzione esistente tra la categoria degli "enti locali" e quella degli "enti amministrativi dipendenti dalla Regione", di cui all'art. 117 della Costituzione, e rilevando come il collegamento disposto in sede costituzionale (v. artt. 118, ultimo comma, e 130) tra Comuni, Province ed "altri enti locali", mentre, da un lato, impedisce di "identificare questi ultimi solo sulla base di un generico ed indifferenziato richiamo al circoscritto ambito spaziale delle loro funzioni", dall'altro impone di definire la

categoria degli enti locali "sulla base di più complesse coordinate istituzionali, quali la territorialità e la rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari" (v. sentenza n. 164/1990).

La presenza di questi elementi non compare nelle caratteristiche istituzionali proprie dei consorzi di bonifica, solitamente qualificati come enti pubblici economici, con una partecipazione limitata ai proprietari ed agli affittuari dei terreni inclusi nei comprensori di bonifica. Tant'è che la disciplina relativa al controllo su tali enti, affidata alla legislazione regionale, risulta, in concreto, solitamente formulata in termini diversi da quelli propri del controllo di legittimità sugli atti degli enti locali attribuito, ai sensi dell'art. 130 della Costituzione, ai Comitati regionali di controllo (v., per quanto concerne la posizione delle ricorrenti, la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 23 agosto 1985, n. 43, che affida il controllo sugli atti dei consorzi di bonifica all'Assessore regionale all'agricoltura, e la legge della Regione Umbria 25 novembre 1986, n. 44, che affida il controllo in questione alla Giunta regionale).

4. - In base alle considerazioni che precedono, la nozione di consorzi richiamata nell'art. 49 della legge 142 del 1990 - e collegata all'ambito di operatività del controllo di cui all'art. 130 della Costituzione - non è tale da ricomprendere anche i consorzi di bonifica, ma va limitata ai soli consorzi di Comuni e Province per la gestione associata di uno o più servizi, di cui all'art. 25 della stessa legge n. 142, consorzi che, in quanto proiezioni dei Comuni e delle Province, vengono ad assumere anch'essi le connotazioni proprie degli enti locali di cui all'art. 130 della Costituzione.

Il potere di richiesta di controllo attribuito al prefetto dall'art. 15 della legge 12 luglio 1991, n. 203, in quanto espressamente riferito ai soli consorzi di cui all'art. 49 della legge 8 giugno 1990, n. 142, non può, pertanto, riguardare anche i consorzi di bonifica: con la conseguenza che, disponendo diversamente, sia la circolare del Ministero dell'interno n. 29 del 6 dicembre 1993 sia il telegramma del prefetto di Gorizia del 18 dicembre 1993 hanno apportato lesione alla sfera di attribuzioni costituzionali spettanti in materia di controllo sugli stessi consorzi alle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* che non spetta al prefetto richiedere - ai sensi dell'art. 15 della legge 12 luglio 1991, n. 203, (di conversione del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152) - che siano sottoposte al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni relative alle materie di cui al comma secondo, lett. a), dell'art. 45 della legge 8 giugno 1990, n. 142, adottate dai consorzi di bonifica e conseguentemente annulla, nella parte relativa, la circolare del Ministero dell'interno n. 29 del 6 dicembre 1993 ed il telegramma del prefetto di Gorizia indirizzato, il 18 dicembre 1993, al presidente del Consorzio di bonifica Pianura Isontina e, per conoscenza, alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 luglio 1994.

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.*