

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **282/2004** (ECLI:IT:COST:2004:282)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **ONIDA**

Udienza Pubblica del **08/06/2004**; Decisione del **13/07/2004**

Deposito del **28/07/2004**; Pubblicazione in G. U. **04/08/2004**

Norme impugnate:

Massime: **28725 28726 28727 28728 28729**

Atti decisi:

N. 282

SENTENZA 13 - 28 LUGLIO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica - Delega di funzioni amministrative"), promossi con 8 ordinanze dell'11 giugno 2003 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, rispettivamente iscritte ai nn. da 613 a 620 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione del Consorzio irriguo del Canale di Felino ed altro, della Società del Canale di Torrechiara e S. Michele in Tiorre ed altro, della Società della Canaletta de' Rossi ed altro, della Società del Canale Comune di Parma, della Società degli Utenti delle acque del

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2004 il Giudice relatore Valerio Onida;

uditi gli avvocati Franco Bassi per il Consorzio irriguo del Canale di Felino ed altro, per la Società del Canale di Torrechiara e S. Michele in Tiorre ed altro e per la Società della Canaletta de' Rossi ed altro, Arrigo Allegri per la Società del Canale Comune di Parma, Francesco Soncini per la Società degli Utenti delle acque del Canale Naviglio Taro, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1.- Con otto ordinanze di identico tenore, emesse l'11 giugno 2003 (reg. ord. nn. da 613 a 620 del 2003), e pervenute a questa Corte il 15 luglio 2003, pronunciate nel corso di altrettanti giudizi promossi da consorzi irrigui per l'annullamento delle delibere regionali di soppressione dei consorzi irrigui stessi, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna ha sollevato, in riferimento agli artt. 117 (vecchio testo), 2, 3, 18, 41, 42 e 43 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica - Delega di funzioni amministrative").

Le delibere regionali, emesse sulla base dell'art. 4 della legge regionale citata, con le quali il Consiglio regionale sopprimeva gli organismi ricorrenti, stabilendo altresì che il Consorzio della Bonifica Parmense subentrasse ad essi nell'esercizio dei compiti e delle funzioni nonché nei rapporti giuridici in atto, venivano impugnate con due ordini di censure, il primo dei quali involgeva l'estraneità delle società ricorrenti alla previsione soppressiva, mentre il secondo aveva ad oggetto l'illegittimità costituzionale della stessa, se ritenuta applicabile alla fattispecie.

Il giudice amministrativo sollevava questione di legittimità costituzionale della disposizione in riferimento, tra gli altri parametri, all'art. 117 della Costituzione nel testo allora (aprile 2000) vigente. Questa Corte, con l'ordinanza n. 13 del 2002, rilevato che successivamente all'emanazione dell'ordinanza di rimessione era entrata in vigore la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha sostituito l'intero testo dell'art. 117 della Costituzione, restituiva gli atti al remittente per un nuovo esame dei termini della questione.

Riassunti gli atti, le società ricorrenti eccepivano la persistente illegittimità costituzionale della disposizione in riferimento all'art. 117 (nuovo testo) della Costituzione, per la violazione dei limiti alla potestà legislativa concorrente della Regione in materia di "governo del territorio", della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'"ordinamento civile", e all'art. 118 (nuovo testo) della Costituzione, mentre la Regione resistente deduceva essere ricompresa la bonifica integrale nella materia "agricoltura e foreste", non più inclusa fra quelle di competenza concorrente.

Il giudice *a quo* espone che, a fondamento della disposta soppressione, il Consiglio regionale ha posto le seguenti circostanze: la società risulta strutturata come ente ad autonomia piena con compiti irrigui, in analogia con l'attività svolta di norma dai consorzi di bonifica; le suddette funzioni sono oggi di competenza dei consorzi di bonifica, essendo intervenuta la classificazione di bonifica dell'intero territorio in cui opera il citato consorzio; la società opera in base all'atto costitutivo dal quale si evince che l'ente si configura di fatto come consorzio irriguo.

Esponde ancora il rimettente di aver rigettato con sentenza le censure delle ricorrenti

discendenti dalla loro prospettazione principale, secondo la quale, non avendo esse veste pubblicistica, né essendo consorzi irrigui di natura amministrativa, sarebbero state erroneamente assoggettate alla previsione di soppressione dell'art. 4 della legge regionale n. 16 del 1987.

Osserva infatti il giudice amministrativo che, con la legge n. 16 del 1987, la Regione Emilia-Romagna, al dichiarato fine “di conseguire il necessario coordinamento degli interventi pubblici e privati”, ha sottoposto a regime di bonifica l'intero territorio regionale; ha previsto l'istituzione, per ogni ambito, di un solo consorzio di bonifica destinato a succedere in tutti i diritti e gli obblighi ai preesistenti consorzi ricadenti in tutto o in parte nel comprensorio; nell'ambito di tale riorganizzazione, con la norma denunciata ha soppresso, per farle confluire nei nuovi consorzi, tutte le preesistenti forme di gestione, comprendendo in esse, ritiene il remittente, anche le gestioni di natura privata titolari di concessione statale di grande derivazione di acque.

La rilevanza della questione starebbe nel fatto che, essendo la norma impugnata il presupposto esclusivo e diretto del provvedimento impugnato, l'accoglimento della questione implicherebbe, per ciò solo, l'accoglimento dei ricorsi proposti.

Quanto alla non manifesta infondatezza, precisa il remittente che gli enti soppressi hanno tutti natura privatistica: essi, costituiti in epoca remota, non sono mai stati oggetto di riconoscimento pubblico, né con le modalità previste per le persone giuridiche private dal codice civile vigente, né con quelle di cui agli artt. 862 e 863 del codice civile che disciplinano i consorzi di bonifica e quelli di miglioramento fondiario. Il finanziamento di tali enti è interamente privato e non è previsto alcun intervento pubblico nelle varie fasi attinenti alla costituzione, alla nomina degli organi e al funzionamento. La stessa Regione, nei provvedimenti impugnati, qualifica i soggetti soppressi come enti che si configurano di fatto come consorzi irrigui. La circostanza, poi, che sia in dubbio anche la qualificazione delle società ricorrenti quali consorzi volontari ai sensi dell'art. 918 del codice civile non porterebbe argomenti a favore della tesi secondo la quale le società ricorrenti potrebbero essere assimilate ad un organismo di diritto pubblico, ma confermerebbe solo la difficoltà di classificarle in una delle figure tipiche disciplinate dal codice civile, e la conseguente necessità di inquadrare le stesse fra le associazioni non riconosciute.

Quanto ai dubbi di costituzionalità riferiti all'art. 117 della Costituzione, il giudice *a quo* ritiene che il parametro di riferimento resti il riparto di competenze fissato dal testo originario, perché “il giudizio instaurato è di natura impugnatoria, e tende all'annullamento di un provvedimento autoritativo la cui legittimità va valutata alla stregua del principio *tempus regit actum*”, e perché “l'interesse al ricorso va valutato con riferimento esclusivo all'eliminazione di 'quel' provvedimento ed al ripristino della situazione giuridica ad esso precedente, ed in tali termini tuttora persiste”.

Ciò premesso, osserva che l'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna, prevedendo l'esercizio del potere di soppressione indistintamente nei confronti di tutti i soggetti, anche di natura privata, che operano nel settore della bonifica, con il trasferimento ai nuovi consorzi di bonifica delle funzioni e dei rapporti delle gestioni soppresses e, quindi, in sostanza, di tutto il patrimonio dell'organismo soppresso, violerebbe, anzitutto, l'art. 117 della Costituzione, in quanto la potestà legislativa regionale nella materia della bonifica, di natura concorrente, va esercitata nei limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella materia stessa. Come questa Corte ha riconosciuto nella sentenza n. 326 del 1998, la potestà legislativa regionale non può spingersi fino all'eliminazione della figura giuridica del consorzio di bonifica, stante la combinazione che in esso peculiarmente si realizza fra pubblico e privato per effetto della legislazione nazionale. Nella specie, la Regione poteva sì riorganizzare le funzioni di bonifica e, con esse, quelle dei consorzi di bonifica, ma non sopprimere ogni organismo di gestione ad esso non riconducibile, ed in particolare associazioni o soggetti di carattere

privato. Tenuto conto della natura concorrente della potestà legislativa regionale, solo il legislatore statale potrebbe stabilire il principio secondo cui l'attività di bonifica, anche per gli aspetti gestionali, deve essere riservata esclusivamente ai consorzi di bonifica, e quindi prevedere la soppressione di ogni diversa gestione.

La violazione dell'art. 117 della Costituzione, prosegue il remittente, sussisterebbe anche con riferimento al cosiddetto limite del diritto privato, comportante l'inderogabilità, da parte del legislatore regionale, delle norme dettate dal codice civile per regolare l'autonomia negoziale privata: nella specie, la norma impugnata sarebbe precisamente diretta a sopprimere un soggetto di diritto privato, qualificabile come associazione non riconosciuta, in contrasto con il suo statuto ed in violazione dell'autonomia negoziale riconosciuta dagli artt. 36 e seguenti cod. civ.

L'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna violerebbe anche gli artt. 2 e 18 della Costituzione in relazione alla soppressione di associazioni liberamente costituite; gli artt. 41 (in relazione alla compressione della libertà di iniziativa economica privata), 42 e 43 della Costituzione, attesa la mancata previsione di un indennizzo a fronte della devoluzione del patrimonio degli enti da sopprimere ai consorzi di bonifica istituiti per l'ambito territoriale di riferimento.

2.- Si sono costituite nei giudizi davanti a questa Corte alcune delle associazioni ricorrenti nei procedimenti *a quibus*: il Consorzio irriguo del Canale di Felino (r.o. n. 613 del 2003), la Società del Canale Comune di Parma (r.o. n. 615 del 2003), la Società del Canale di Torrechiara e S. Michele di Tiorre (r.o. n. 616 del 2003), la Società della Canaletta de' Rossi (r.o. n. 617 del 2003), la Società degli Utenti delle acque del Canale Naviglio Taro (r.o. n. 618 del 2003), chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate.

3.- In ciascuno degli otto giudizi si è altresì costituita la Regione Emilia-Romagna, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata e riservandosi di esporne le ragioni in separata memoria.

4.- Ha depositato memoria la Regione Emilia-Romagna, resistente nei giudizi *a quibus*, che eccepisce anzitutto l'inammissibilità della questione per avere il TAR remittente fatto applicazione della norma impugnata, "definendone irrevocabilmente l'interpretazione", con la reiezione, disposta con sentenza, di uno dei motivi di impugnazione (tendente ad accertare l'inapplicabilità ai consorzi irrigui ricorrenti dell'art. 4 della legge regionale n. 16 del 1987, perché, in tesi, riferito ad altri tipi di enti). Ciò in quanto, dando una certa interpretazione della disposizione, e così applicandola, avrebbe vincolato questa Corte, predeterminando l'esito dell'operazione di derivazione delle norme dalle disposizioni (vengono richiamate in proposito le ordinanze n. 67 del 1998 e n. 346 del 2001). Sarebbe, conseguentemente, ravvisabile anche un difetto di rilevanza in relazione alla parte di controversia già decisa, non scindibile dal resto. Infine, viene eccepito il difetto di motivazione sulla perdurante rilevanza, per avere il remittente, senza motivare in modo esauriente, ritenuto applicabile l'art. 117 della Costituzione nel vecchio testo, dopo la restituzione degli atti disposta dalla Corte.

In subordine, nel merito, la Regione conclude per l'infondatezza della questione, osservando in particolare, tra l'altro, quanto all'asserita violazione dell'art. 117 della Costituzione, che non sarebbe stato indicato il principio fondamentale violato; e che l'opera di concentrazione nei consorzi di bonifica - che ne valorizza il ruolo ed il carattere misto pubblico-privato - di tutte le funzioni ed attività svolte nel settore, anche dai privati, privando dei compiti irrigui altre organizzazioni, troverebbe sostegno in quanto affermato dalla sentenza n. 326 del 1998.

Quanto alla violazione del limite del diritto privato, osserva che la scomparsa dell'ente è la mera conseguenza della scomparsa delle sue uniche funzioni, concentrate nei consorzi di

bonifica, nell'ambito di un profondo riordinamento organizzativo del sistema, riguardante anche attività svolte da soggetti privati, ma solo in quanto si tratti di funzioni di interesse generale, di rilievo pubblico, non di funzioni proprie dell'autonomia privata.

In proposito ricorda, tra l'altro, che alla stregua dell'art. 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 - attuata dal d.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238 (artt. 1 e 2) - "tutte le acque ... sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà", e che la gestione del demanio idrico spetta alle Regioni ed agli enti locali. Tali norme, costituenti principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, avrebbero universalizzato il rilievo pubblicistico delle funzioni svolte dai privati in materia di bonifiche, sicché tutti i consorzi operanti nell'ambito delle acque, anche relativamente "minori", non avrebbero "alcun titolo di detenzione e trattamento di tali acque che non sia esattamente l'appartenenza al sistema pubblico/privato delle bonifiche".

5.- Nel giudizio introdotto con r.o. n. 615 del 2003, in prossimità dell'udienza ha depositato memoria la Società del Canale Comune di Parma, concludendo per la fondatezza della questione.

La parte privata, che fa, tra l'altro, presente - anche ai fini dei limiti che l'efficacia *ex tunc* della pronuncia di incostituzionalità potrebbe incontrare negli effetti che la norma abbia irrevocabilmente prodotto - che un provvedimento cautelare ha sospeso la soppressione dell'ente ed il passaggio di proprietà dei beni, anzitutto contesta la inammissibilità della questione, eccepita dalla Regione resistente, per avere il giudice *a quo* rigettato con sentenza uno dei due motivi di gravame - basato sulla applicabilità della norma denunciata ai soli consorzi di diritto amministrativo e non anche a quelli, come la ricorrente, privi di veste pubblicistica -, applicando così la norma poi impugnata. Respingendo il primo motivo, infatti, il TAR si sarebbe limitato a dare della norma una interpretazione letterale e sistematica.

Ricorda poi come essa Società, costituita otto secoli fa dagli agricoltori per regolare l'uso delle acque derivate dal torrente Parma, ed il relativo riparto delle spese, abbia natura associativa, ed abbia diritto a vedersi mantenuta in vita ai sensi degli artt. 2 e 18 della Costituzione. Essa, nell'ambito della tutela di un'attività produttiva agricola, cura in particolare l'irrigazione dell'erba - di cui viene così permessa la ricrescita ed una pluralità di "sfalci" - essenziale per l'allevamento delle mucche da latte destinato alla produzione del formaggio parmigiano reggiano, erba che "tipizza" tale formaggio. L'attività di presa e distribuzione dell'acqua è integralmente finanziata dagli associati, ed è escluso ogni costo o contributo pubblico. La sua rete strumentale ha un valore di oltre 800.000 euro, che secondo la legge il Consorzio di Bonifica di Parma dovrebbe prendere in carico, realizzando una espropriazione gratuita senza indennizzo alcuno, senza evidenziate ragioni di pubblica utilità, atteso che i beni resterebbero destinati ad irrigare proprio e soltanto i fondi degli aderenti alla società.

6.- Hanno altresì depositato memorie di identico contenuto il Consorzio irriguo del Canale di Felino (r.o. n. 613 del 2003), la Società del Canale di Torrechiara e S. Michele di Tiorre (r.o. n. 616 del 2003) e la Società della Canaletta de' Rossi (r.o. n. 617 del 2003), le quali parti, insistendo nelle conclusioni rassegnate, hanno soprattutto illustrato la violazione del limite del diritto privato posto alla competenza legislativa regionale.

7.- Ha depositato memoria la Società degli Utenti delle acque del Canale Naviglio Taro (r.o. n. 618 del 2003), che nell'insistere per l'accoglimento della questione ha, tra l'altro, contestato la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione per avere il giudice amministrativo rigettato con sentenza uno dei motivi di impugnazione, facendo così applicazione della norma poi denunciata. Osserva in proposito che, a differenza del precedente richiamato (l'ordinanza di questa Corte n. 346 del 2001), nel quale il giudice, accogliendo un motivo, aveva annullato l'atto in forza della legge regionale che, poi, ultroneamente aveva impugnato, nel caso di specie l'esame, ed il rigetto, del motivo aveva condotto ad affermare

che l'art. 4 della legge regionale n. 16 del 1987 impediva l'annullamento dell'atto. E proprio in virtù di tale constatazione il TAR aveva ritenuto rilevante e proponibile la questione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, con otto ordinanze di analogo tenore, pronunciate nel corso di altrettanti giudizi promossi da alcuni consorzi irrigui o società qualificate come consorzi irrigui di fatto, avverso provvedimenti che ne disponevano la soppressione, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 18, 41, 42, 43 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica - Delega di funzioni amministrative").

La disposizione impugnata prevede che "sono soppressi i consorzi idraulici, di difesa, di scolo e di irrigazione nonché ogni altra forma di gestione non consortile di opere o sistemi di scolo ed irrigui, che ricadono nei comprensori delimitati ai sensi del secondo comma del precedente articolo 3 [*id est* dei comprensori di bonifica]" (comma 1). Con il provvedimento di soppressione, deliberato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta (comma 2), il Consiglio "definisce la successione nei rapporti giuridici ed amministrativi fra gli organismi soppressi e i consorzi di bonifica che subentrano nell'esercizio dei compiti e delle funzioni" (comma 3).

Analoga questione era stata già sollevata dal medesimo TAR con un gruppo di ordinanze emesse il 6 aprile 2000, in riferimento agli articoli 2, 18, 42, 43 e 117 della Costituzione. A seguito della restituzione degli atti al giudice *a quo*, disposta da questa Corte con l'ordinanza n. 13 del 2002 per un nuovo esame della questione, alla luce della sopraggiunta entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, risultante dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il TAR ora ripropone la questione medesima, aggiungendo ai parametri già in precedenza evocati gli articoli 3 e 41 della Costituzione, e ritenendo che, per quanto riguarda l'art. 117 della Costituzione, debba farsi tuttora riferimento al testo costituzionale anteriore alla riforma del 2001, in quanto i giudizi *a quibus* hanno per oggetto l'impugnazione di provvedimenti emanati nel vigore di quel testo, e tendono, in base alla domanda dei ricorrenti, all'annullamento degli stessi.

Secondo il remittente, la norma censurata sarebbe anzitutto in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di bonifica (che ai sensi del vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione limitavano la potestà legislativa regionale) quali individuati da questa Corte nella sentenza n. 326 del 1998. In relazione a tali principi, secondo il remittente, la potestà regionale di programmazione e organizzazione della bonifica non potrebbe esplicitarsi sopprimendo ogni organismo di gestione non riconducibile ai consorzi di bonifica, ed in particolare le associazioni o i soggetti di carattere privato. Al di fuori dei procedimenti previsti per la costituzione, anche d'ufficio, dei consorzi di bonifica, il legislatore regionale non potrebbe incidere obbligatoriamente sugli interessi privati e riservare esclusivamente ai consorzi di bonifica medesimi l'attività di bonifica, prevedendo la soppressione di ogni diversa gestione.

Inoltre sarebbe violato il limite del diritto privato, che comporterebbe l'inderogabilità, da parte del legislatore regionale, delle norme del codice civile che regolano l'esercizio dell'autonomia negoziale privata, e dunque il divieto di sopprimere soggetti di diritto privato, in contrasto con il loro statuto ed in violazione dell'autonomia negoziale.

Infine la norma censurata contrasterebbe con gli artt. 2 e 18 della Costituzione, prevedendo la soppressione di associazioni liberamente costituite; con l'art. 41 della

Costituzione, comprimendo la libertà di iniziativa economica privata; con gli artt. 42 e 43 della Costituzione, attesa la mancata previsione di un indennizzo a fronte della devoluzione del patrimonio degli enti soppressi ai consorzi di bonifica.

2.- Non possono accogliersi le eccezioni di inammissibilità della questione avanzate dalla difesa della Regione Emilia-Romagna.

La circostanza che il TAR avesse, con separate sentenze parziali (anteriori alle ordinanze di rimessione che hanno dato luogo alla restituzione degli atti disposta con l'ordinanza n. 13 del 2002), respinto un primo ordine di censure fondate sulla asserita inapplicabilità della norma denunciata ad organismi di natura privata come le ricorrenti non comporta che si fosse con ciò esaurito il potere decisorio del Tribunale remittente. In realtà il TAR ha dapprima escluso che la norma abbia la portata restrittiva affermata dalla parte, e conseguentemente ne è risultata la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, con la quale si lamenta proprio l'incidenza della norma stessa su organismi di carattere privato. Che poi tale procedimento logico, in sé ineccepibile, sia stato tradotto dal Tribunale in una sentenza parziale e in una successiva ordinanza di rimessione, così "consolidando" in una autonoma pronuncia, nell'ambito della stessa controversia, un'interpretazione della disposizione impugnata suscettibile di essere, in ipotesi, contraddetta in sede di giudizio di costituzionalità, può dar luogo a critica sul piano della tecnica del giudizio amministrativo, ma non incide sulla ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Parimenti non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità che la Regione avanza in relazione alla motivazione dell'ordinanza sulla necessità di riferirsi come parametro al testo originario dell'art. 117 della Costituzione. Il problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece, in questo caso, l'ammissibilità.

Nemmeno, infine, può darsi ingresso all'eccezione di inammissibilità fondata sulla asserita mancanza di motivazione dei profili di legittimità costituzionale riferiti agli articoli 2, 18, 41, 42 e 43 della Costituzione. Infatti, ancorché succintamente, il remittente indica le ragioni di fondo della affermata violazione costituzionale.

3.- I giudizi, aventi il medesimo oggetto, devono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

La questione è fondata nei termini di seguito specificati.

Questa Corte aveva già ritenuto, nel vigore del previgente Titolo V della Parte II della Costituzione, che la bonifica fosse riconducibile ad una competenza regionale fondamentalmente concorrente, relativa da un lato alla materia dell'agricoltura e foreste, dall'altro, e in un quadro più ampio, alla azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una "concezione globale degli interventi sul territorio" (sentenza n. 326 del 1998, sulle orme della sentenza n. 66 del 1992). Rispetto al nuovo testo dell'art. 117, potrebbero venire oggi in rilievo sia la competenza regionale "residuale", che si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), sia, d'altro canto, la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema" (secondo comma, lettera s), sia infine, in modo più comprensivo, la competenza concorrente in tema di "governo del territorio" (terzo comma).

Tuttavia, ai fini della decisione della presente controversia, non è necessario dirimere definitivamente la questione dell'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V, né ricostruire l'insieme dei principi (ieri e oggi) vincolanti per il legislatore regionale in questa materia. Assumono infatti carattere assorbente alcuni profili delle censure mosse dal remittente che si riconducono alla violazione di norme costituzionali diverse dall'art. 117, nonché ad un limite

alla potestà legislativa regionale rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117: vale a dire il limite, individuato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera *l*, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati (cfr., da ultimo, sentenze n. 82 del 1998, n. 352 del 2001).

La Regione era ed è bensì competente a disciplinare le attività di bonifica, a programmarle sul territorio, a regolarne l'esercizio da parte degli enti pubblici e dei privati proprietari, a stabilire le modalità di gestione delle relative opere (cfr. sentenze n. 66 del 1992, n. 326 del 1998). In questo ambito non è escluso che la legge regionale potesse e possa anche dettare norme per disciplinare in modo nuovo forme di gestione, costitutesi nel tempo in epoche risalenti, di opere di interesse generale, come quelle di adduzione, di distribuzione, di utilizzo e di recupero delle acque, e di sistemi irrigui.

Ma la norma impugnata non si limita a riordinare l'esercizio delle attività di bonifica e la gestione delle relative opere, bensì dispone senz'altro la soppressione *ex lege* di organismi e di gestioni, anche di carattere privato, stabilendo che i consorzi di bonifica - enti pubblici economici a base associativa, nell'attuale configurazione (cfr., nella Regione Emilia-Romagna, gli artt. 5 e 6 della legge regionale 26 novembre 1984, n. 59) - non solo subentrino nell'esercizio dei compiti e delle funzioni dei predetti organismi, ma succedano ad essi nei rapporti giuridici e amministrativi, dunque pure nella titolarità dei beni eventualmente posseduti, al di fuori di ogni procedura di eventuale ablazione per ragioni di interesse pubblico, con conseguente corresponsione di indennizzi.

In tal modo la norma censurata, da un lato, travalica il limite, ora ricordato, del divieto di alterare le fondamentali regole del diritto privato; dall'altro lato si risolve in una violazione dei principi costituzionali di autonomia e di salvaguardia della proprietà privata e della libertà di associazione. La legge regionale, infatti, pretende di incidere sulla stessa esistenza degli organismi privati di cui dispone la soppressione, e dunque sul nucleo irriducibile della loro autonoma sfera giuridica.

4.- La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, restando assorbito ogni altro profilo della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 (Disposizioni integrative della legge regionale 2 agosto 1984, n. 42 "Nuove norme in materia di enti di bonifica - Delega di funzioni amministrative").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.