

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

LEGGE 18 MAGGIO 1989, N° 183  
NORME PER IL RIASETTO ORGANIZZATIVO E  
FUNZIONALE DELLA DIFESA DEL SUOLO  
(GARRONE)

Desenzano (BS), 29-30 marzo 1990

A - STRUTTURA E IMPOSTAZIONE DELLA LEGGE

La legge 18 maggio 1989, n. 183 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo" ha per scopo di "assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi".

Alla realizzazione di tali attività "concorrono, secondo le rispettive competenze: lo Stato, le regioni a statuto speciale ed ordinario, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi di bonifica ed irrigazione e quelli di bacino imbrifero montano".

I soggetti competenti, a livello centrale, sono: il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro dell'ambiente, e, come organi di nuova istituzione, il Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, il Comitato nazionale per la difesa del suolo, la Direzione generale della difesa del suolo ed i servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sotto l'alta vigilanza del Comitato dei ministri. Sono poi istituite, per ogni bacino idrografico di rilievo nazionale, le relative "Autorità di bacino", che hanno un ruolo centrale in tutto il sistema creato dalla legge. Organi di tali "Autorità" sono: il comitato istituzionale, il comitato tecnico, il segretario generale e le segreterie tecnico-operative.

La legge ripartisce l'intero territorio nazionale in bacini idrografici, classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale, che costituiscono i nuovi ambiti territoriali di riferimento. I bacini nazionali ed interregionali sono individuati dalla legge, quelli regionali sono delimitati da ciascuna regione.

Nuovo strumento operativo è il piano di bacino, che "ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato".

I piani di bacino di rilievo nazionale sono redatti "in base agli indirizzi, metodi e criteri fissati dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, previa deliberazione del Comitato nazionale per la difesa del suolo", sono

adottati dal comitato istituzionale dell'autorità di bacino e sono approvati dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo e previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

I piani possono contenere prescrizioni immediatamente vincolanti per amministrazioni ed enti pubblici e ad essi le regioni devono adeguare i propri piani territoriali, di risanamento delle acque, di smaltimento rifiuti, di disinquinamento ecc. e le proprie disposizioni nel settore urbanistico.

Le regioni inoltre, "conseguito il parere favorevole del comitato di bacino, possono provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e di interventi previsti dai piani di bacino di rilievo nazionale, con il controllo del predetto comitato" (art. 21, 3° comma).

Gli interventi previsti dai piani di bacino si attuano mediante un programma nazionale triennale, approvato anch'esso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La legge contiene poi, nel titolo III, alcune disposizioni transitorie relative al primo triennio dall'entrata in vigore. Esse prevedono l'adozione, da parte delle Autorità di bacino, di uno "schema previsionale e programmatico ai fini della definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino, sulla base dei necessari atti di indirizzo e coordinamento." Le stesse disposizioni prevedono poi l'individuazione, da parte del Ministro dei lavori pubblici d'intesa con il Ministro dell'ambiente, di un bacino regionale "pilota", in cui procedere alla predisposizione del piano di bacino con riferimento agli interventi da effettuare nel triennio 1989/1991, sperimentando in tale sede la prima formulazione delle normative tecniche di cui all'art. 2 della legge, dei metodi e dei criteri di cui all'art. 17 e delle modalità di coordinamento con i piani di risanamento delle acque e di smaltimento dei rifiuti previsti dalle disposizioni vigenti.

La legge 183/89, pur contenendo soluzioni di rilievo in materia di coordinamento delle attività rivolte al riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, è tuttavia lesiva delle competenze legislative ed amministrative delle regioni e province autonome nei vari settori: urbanistica, agricoltura e foreste, tutela del paesaggio, usi civici, utilizzazione delle acque, strade e lavori pubblici di interesse regionale ecc.

Le competenze attribuite alle regioni e province e da queste acquisite ed esercitate, vengono a perdere i loro contenuti, si spezzettano e si trasformano in atti istruttori o di partecipazione a procedimenti che vengono infine imputati alle Autorità di bacino.

Il disegno normativo che ha ispirato la legge 183 sembra chiaro: creati i bacini di interesse nazionale, ogni restrizione delle capacità regionali si legittima apparentemente in nome di questo interesse.

Le competenze delle regioni e province nel procedimento creato dalla legge possono essere così riassunte:

- a) designare ciascuna al Ministro dei lavori pubblici un esperto del settore della difesa del suolo, quale proprio rappresentante nel Comitato nazionale per la difesa del suolo;
- b) partecipare, col proprio Presidente della Giunta o Assessore delegato, al comitato istituzionale delle Autorità di bacino di rilievo nazionale;
- c) designare al Ministro dei lavori pubblici i propri funzionari per la costituzione del comitato tecnico di ciascuna delle autorità di bacino di rilievo nazionale;
- d) designare al segretario generale di ciascuna delle Autorità di bacino di rilievo nazionale il personale necessario per la formazione della segreteria tecnico-operativa;
- e) adottare le intese interregionali necessarie per l'esercizio delle loro nuove funzioni relativamente ai 18 bacini di rilievo interregionale (formazione del comitato istituzionale e del comitato tecnico, ecc.);
- f) delimitare i bacini idrografici di propria competenza (quelli di rilievo regionale) ed approvare i relativi piani di bacino;
- g) esprimere parere sui progetti di piani di bacino di rilievo nazionale.

Come si vede, a fronte dei forti poteri centrali sia per quanto riguarda la deliberazione delle politiche di intervento sia per quanto riguarda l'approvazione degli atti più importanti, la partecipazione regionale e delle province autonome in materia di difesa del suolo si riduce ad una collaborazione subalterna.

Alla carenza di rapporti di collaborazione con le regioni si aggiunge poi un atteggiamento statale di diffidenza verso le stesse, che si sostanzia in un ampio uso dei poteri sostitutivi, anche in assenza dei requisiti che la Corte Costituzionale ha più volte affermato dover esistere affinché lo Stato possa legittimamente sostituirsi alle regioni dell'esercizio di una funzione ad esse spettante.

**B - MOTIVI DI RICORSO E RISPOSTE DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

La legge 183/89 è stata oggetto di ricorso alla Corte Costituzionale da parte delle regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

I giudizi relativi ai quattro ricorsi sono stati riuniti dalla Corte, che li ha decisi con la sentenza n. 85 del 20 febbraio 1990.

Tale sentenza, come si vedrà, è tutt'altro che favorevole alle regioni, in quanto ha accolto solo due delle questioni sollevate dalle ricorrenti, tutto sommato meno importanti di altre, dichiarando illegittime soltanto le disposizioni dell'art. 15, quarto comma e 20, quarto comma della legge n. 183 e dichiarando invece inammissibili o non fondate tutte le altre questioni sollevate.

Si cercherà ora di riassumere le questioni oggetto dei ricorsi, seguendo l'ordine delle disposizioni ed evidenziando, per ciascuna questione, la risposta fornita dalla Corte.

1) Illegittimità della legge nel suo complesso

- Alcune ricorrenti hanno contestato l'intera legge 183/89, facendo osservare che, soprattutto quando tratta dei bacini idrografici di interesse nazionale, essa individua una serie di attribuzioni statali che in parte si sovrappongono a quelle delle regioni e delle province autonome, espropriandole dalle loro competenze e assoggettandole a indirizzi e misure di coordinamento di carattere cogente e, in altra parte, sono disciplinate senza tenere in considerazione il principio di cooperazione tra Stato e regioni o province autonome.
- La Corte ha dichiarato inammissibile tale questione, affermando, come già in passato, che ogni questione di costituzionalità sollevata nei ricorsi in via principale deve essere adeguatamente motivata al fine di consentire alla Corte il vaglio in limine litis, attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle singole disposizioni impugnate, oltrechè al fine di determinare inequivocabilmente l'oggetto della questione sottoposta al giudizio di costituzionalità e di verificare l'eventuale arbitrarietà, pretestuosità o astrattezza dei dubbi di legittimità prospettati.

./.

2) Art. 1, 5° comma

- Tutte le ricorrenti hanno contestato la legittimità di tale disposizione, sostenendo:
  - a) che, come già affermato dalla Corte, "è evidente che la natura di riforma economico-sociale di una normativa non può essere determinata dalla sola, apodittica affermazione del legislatore" e che tale natura "non dipende dalla qualificazione che ne dia qualsiasi autorità nè dalla stessa qualificazione che la normativa sia a sè medesima, ma della sua obiettiva natura accertabile dalla stessa Corte";
  - b) che è incostituzionale una doppia qualificazione delle stesse disposizioni come quella contenuta nella disposizione citata e lo è, soprattutto, l'estensione della qualificazione di riforma economico-sociale a tutte le norme contenute nella legge, comprese quelle di dettaglio.
- La Corte ha praticamente risposto soltanto ad una parte delle obiezioni di cui alla lettera b), affermando che se, come la Corte ha già sostenuto, l'autoqualificazione di una norma di per sè non è determinante, "appare conseguentemente irrilevante anche la duplice e divergente autodefinizione contenuta nell'articolo impugnato, tanto più che, riferita a tutta la legge, una di esse potrebbe riguardare alcune disposizioni e la seconda le altre".
- A parte le perplessità che suscita l'ultima affermazione, la Corte non ha ritenuto di verificare se le disposizioni della legge 183/89 siano effettivamente "norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica nonchè principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione".

3) Art. 3, 2° comma e 4, 1° comma

- Le disposizioni in oggetto sono state oggetto di contestazione in quanto lesive delle competenze regionali e provinciali sotto un duplice profilo:

a) in primo luogo l'esercizio non solo delle competenze amministrative, ma anche di quelle legislative, viene vincolato al contenuto di semplici atti amministrativi di indirizzo e di coordinamento;

b) in secondo luogo gli atti di indirizzo e di coordinamento vengono adottati su proposta di un Ministro anzichè del Presidente del Consiglio dei ministri ed emanati con decreto del Presidente del Consiglio, anzichè con decreto del Presidente della Repubblica.

- La Corte Costituzionale ha risposto, con riferimento all'art. 3, 2° comma, che tale disposizione "non contiene norme particolari sullo svolgimento della funzione governativa di indirizzo e coordinamento al di là del semplice rinvio al successivo articolo 4" e che "la mera previsione di programmi e di piani finalizzati all'obiettivo della difesa del suolo e dei beni umani e naturali a ciò connessi non può comportare, di per sè, alcuna forma di illegittimità costituzionale." Con riferimento all'art. 4, primo comma, la Corte ha risposto che gli atti di cui alle lettere a), c) e d) sono atti "più comprensivi e più complessi di quelli di indirizzo e coordinamento, soprattutto perchè non interessano soltanto materie riservate alla competenza regionale o provinciale e non hanno quindi come propri destinatari soltanto le regioni o le province autonome, ma sono diretti all'insieme dei soggetti statali e regionali o provinciali coinvolti nella complessa opera finalizzata alla difesa del suolo", che gli atti di cui alle lettere b) ed e) non sono riconducibili alla funzione di indirizzo e coordinamento e che la lettera f) "non disciplina una determinata funzione di indirizzo e coordinamento, tanto che non stabilisce criteri o principi direttivi in relazione a una particolare materia o funzione, non prevede procedure, non fissa obiettivi o finalità particolari".

4) Art. 4, 1° comma lett.a)

- La regione Veneto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di tale norma in quanto non prevede alcuna forma di collaborazione delle regioni nell'adozione degli atti in essa citati.



- La Corte Costituzionale ha risposto che le regioni e province autonome possono influire sulle deliberazioni previste dalla norma attraverso il Comitato nazionale per la difesa del suolo - cioè attraverso un organo misto, fra i cui componenti vi sono anche membri prescelti da ciascuna regione o provincia autonoma - il quale ha un potere generale di proposta nei confronti del Ministero dei lavori pubblici, cui spetta portare gli atti all'esame del Consiglio dei ministri.

5) Art. 4, 1° comma, lett. c) e d)

- La regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato tali norme argomentando che esse prevedono l'approvazione dei programmi nazionali o di rilievo nazionale da parte del Presidente del Consiglio senza stabilire la necessità dell'intesa con la regione stessa in relazione alle attività interferenti con quelle di competenza regionale, come invece sarebbe richiesto dall'art. 23 del D.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 (Norme integrative di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia).
- La Corte Costituzionale ha tagliato corto su tale censura, dicendo che la norma di attuazione invocata non prevede alcun parere delle singole regioni o province interessate, ed ha poi spiegato che "non è irragionevole che così sia, in quanto i piani e i programmi considerati dalle disposizioni impuginate comportano interventi, anche statali, comunque incidenti nel territorio di più regioni".

6) Art. 4, 1° comma, lett b) e 25, 4° comma

- Sempre la regione Friuli-Venezia Giulia ha contestato le norme sopra citate, in quanto prevedono l'approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei piani di bacino di rilievo nazionale e interregionale, nonché dei programmi nazionali d'intervento, senza che sia prevista la partecipazione o il consenso del Presidente della regione alle relative deliberazioni.
- La Corte ha dichiarato non fondata la questione, affermando che, "quando ricorrono ipotesi per le quali gli Statuti speciali o le

norme di attuazione degli stessi impongono la partecipazione del Presidente regionale alla relativa deliberazione, la mancata previsione della stessa partecipazione nelle disposizioni impugnate non può costituire motivo di illegittimità costituzionale delle medesime, in quanto il silenzio sul punto non può essere interpretato come espressione di una volontà contrastante con quelle norme di rango superiore, ma dev'essere inteso come riconoscimento della diretta applicabilità di queste ultime."

- Certamente la regione Friuli-Venezia Giulia, anche se in questa sede non ha ottenuto soddisfazione, potrà, nel caso in cui gli atti sopra citati venissero adottati dal Consiglio dei ministri senza interpellare il Presidente della Regione, far valere questa pronuncia della Corte per sostenere i propri ricorsi contro tali atti nelle sedi opportune.

7) Art. 4, 1° comma, lett. e)

- Alcune ricorrenti hanno contestato la legittimità della disposizione citata osservando che il potere sostitutivo ivi previsto non risponde ai requisiti più volte indicati dalla Corte nelle sue sentenze e precisamente:
  - a) che lo Stato disponga di un potere di vigilanza nei confronti di attività regionali prive di discrezionalità nell'an, ora perchè sottoposte a limiti perentori, ora perchè l'inerzia della regione metterebbe in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali o la cura di interessi affidati alla responsabilità finale dello Stato;
  - b) che il potere di sostituzione sia strettamente strumentale all'adempimento di obblighi o al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale;
  - c) che il potere sostitutivo sia esercitato da un'autorità di Governo, nello specifico senso definito dall'art. 92 della Costituzione;
  - d) che l'esercizio del controllo sostitutivo sia assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i rapporti tra Stato e regione e, specialmente, al principio della leale cooperazione.

- La Corte ha ritenuto non fondata la questione, affermando prima che la norma impugnata "non istituisce un particolare potere di sostituzione", tanto che non indica le ipotesi specifiche in cui quello deve essere esercitato, nè disciplina l'intero procedimento per l'adozione dei relativi atti" e poi che "in riferimento agli aspetti disciplinati della fattispecie legislativa considerata (deliberazione governativa, presupposto della persistente inerzia dell'organo competente, inserimento in procedimenti pianificatori, improcrastinabilità dell'adempimento), il potere sostitutivo previsto è pienamente conforme ai requisiti costituzionali più volte indicati da questa Corte".

- Non è escluso che si possa ravvisare una non perfetta coerenza fra le due affermazioni della Corte.

8) Art. 4, 1° comma, lett. a) ed e) e 3° comma

- La regione Friuli-Venezia Giulia ha contestato tali disposizioni poichè contrastano con l'art. 58 dello Statuto speciale, dove non sono previsti altri controlli sugli atti amministrativi regionali oltre a quello di legittimità demandato alla Corte dei conti.

- La Corte Costituzionale ha risposto che la questione non può essere accolta "poichè la previsione di una determinata forma di controllo di legittimità su singoli atti non può essere minimamente considerata come preclusiva di altri tipi di controllo, come quelli previsti dalla disposizione impugnata".

9) Art. 9, 8° comma, lett. a)

- La norma è stata contestata dalle province di Trento e Bolzano in quanto, affidando al Consiglio dei direttori il coordinamento dei servizi tecnici provinciali, costituisce un illegittimo esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento.

- La Corte ha dichiarato infondata la questione, sostenendo che la disposizione attribuisce al Consiglio dei direttori una funzione che non può essere ricondotta all'indirizzo e coordinamento politico-

amministrativo, ma che va collegata al distinto concetto di coordinamento tecnico, nozione che non è disciplinata dalle regole proprie della funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e, in particolare, non esige il rispetto delle norme procedurali attinenti allo svolgimento della predetta funzione.

10) Art. 9, 9° comma e successivi, 12, 5° comma e successivi e 24, 1° comma

- La provincia di Bolzano ha contestato le norme sopracitate in quanto invadono le competenze della provincia in materia di ordinamento dei propri uffici e non tengono conto delle speciali norme sul bilinguismo e sulla proporzionale nel pubblico impiego nella provincia di Bolzano, dettate dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione.
- La Corte ha ritenuto infondate tali questioni affermando:
  - a) per quanto riguarda l'ordinamento degli uffici, che la disposizione di cui alla lett. b) dell'art. 9 concerne attività di coordinamento tecnico che non possono non essere ricondotte al Governo e alla sua potestà regolamentare e la disposizione della lettera a) dello stesso articolo "riguarda espressamente il riordinamento dei servizi tecnici nazionali, tanto centrali che periferici e, pertanto, non si vede come i futuri regolamenti possano riguardare uffici della Provincia di Bolzano";
  - b) per quanto riguarda le norme sul bilinguismo, che "non è necessario che ogni legge la quale disciplini in generale problemi di personale o di accesso ai pubblici uffici richiami espressamente, là dove si riferisca all'ordinamento della provincia di Bolzano, le norme statutarie sul bilinguismo e sulla proporzionale etnica, le quali trovano applicazione indipendentemente dai predetti richiami".

11) Art. 10, 24, 1° comma, 32, 1° comma e 35

- La provincia di Bolzano ha impugnato le norme citate (l'art. 32, 1° comma è stato impugnato anche dalla provincia di Trento) in quanto incidono sulla ripartizione delle competenze fra Stato e provincia violando le riserve a favore delle norme di attuazione di cui all'art. 107 dello Statuto. In particolare, secondo la ricorrente, l'art. 10 è incostituzionale nel suo complesso in quanto pretende di delimitare le rispettive sfere di competenze fra Stato e provincia autonoma - nelle materie ivi considerate - con uno strumento normativo inidoneo quale la legge ordinaria, mentre, ai sensi dell'art. 107 dello Statuto, si sarebbe semmai dovuto provvedere con apposite norme d'attuazione, adottate con decreto legislativo, sentita l'apposita commissione paritetica, e la disciplina del terzo, quarto e quinto comma dello stesso articolo è incostituzionale per una più specifica violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8, 9 e 16 dello Statuto.
- La Corte ha risposto che anche queste questioni non sono fondate, rinviando a quanto già riportato al punto precedente ed affermando che "la mancanza di un'espressa clausola di salvezza delle più ampie competenze riservate in materia alle regioni speciali e alle province autonome non può significare che si sia tentato, illegittimamente, di ridurre, o comunque modificare, le competenze stesse, quando, come nelle ipotesi considerate, non si riscontra un puntuale contrasto con le disposizioni poste dalle norme di attuazione in base alla loro separata e riservata competenza".
- Anche in questo caso si ha l'impressione che la Corte abbia risolto velocemente la questione, senza affrontare le contestazioni concernenti la violazione di specifiche disposizioni dello Statuto che prevedono la competenza provinciale in determinate materie.

12) Art. 12

- La regione Veneto e le province di Trento e di Bolzano hanno impugnato tale disposizione facendo osservare che essa:
  - a) è lesiva delle competenze regionali e provinciali poichè domanda

ad un ufficio statale (l'Autorità di bacino) ed ai suoi organi deliberanti e tecnici l'esercizio di funzioni amministrative proprie delle regioni e province;

- b) prevede una presenza minoritaria delle regioni nel comitato istituzionale, organo dell'Autorità di bacino dotato di competenza decisoria. Questa organizzazione dell'Autorità di bacino dimostra, secondo le ricorrenti, non solo la completa svalorizzazione e subordinazione della presenza regionale, ma anche una caratterizzazione essenzialmente burocratica in senso statale e quindi non rappresentativa degli interessi locali delle popolazioni coinvolte.

- Riguardo alla prima questione la Corte ha risposto che la difesa del suolo, finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale e provinciale, è un obiettivo comune che può essere perseguito soltanto attraverso la via della cooperazione fra Stato e regioni e province e che la creazione di "organi misti" quali quelli previsti dall'art. 12 rientra tra le possibilità che il legislatore ha di conformare la cooperazione fra Stato e regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali".

Riguardo alla seconda questione, e cioè la presenza minoritaria delle regioni nel comitato istituzionale di bacino, la Corte ha affermato che "proprio perchè si tratta dell'organo che, oltre a stabilire i principi direttivi e i criteri per l'elaborazione dei piani interessanti gli specifici bacini idrografici, provvede alla loro approvazione e determina quali componenti del piano costituiscano interesse esclusivo delle singole regioni, si segue un criterio di composizione non meramente numerico o per quote, ma dipendente dalle competenze e dagli interessi incidenti sull'area considerata. E' per tale motivo che il Comitato istituzionale è formato, oltre che dai quattro ministri competenti, dai presidenti delle regioni maggiormente interessate. Si tratta, in altre parole, di una composizione che non prestabilisce quale "componente" sia maggioritaria e quale no (come dimostra anche l'attuazione della legge che vede le regioni in "minoranza" solo in tre delle sei Autorità dei bacini di rilievo nazionale), per il semplice fatto che ciò è irrilevante o, quantomeno, secondario rispetto al criterio di composizione non irragionevolmente prescelto dal legislatore."

14.

- Come si vede, anche su questo punto le risposte della Corte sono state piuttosto elusive, in particolare per ciò che concerne la prima questione sollevata, riguardo alla quale non è stata neppure affrontata la questione della lesione delle competenze regionali e provinciali.

13) Art. 13, 14, 3° comma, 15, 2° comma e 16, 2° comma

- a) La regione Veneto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 13 e 14, i quali, nel modificare il riparto di competenze fra Stato e regioni previsto dal D.P.R. n. 616 del 1977, urtano "allo stesso tempo contro vigenti norme di attribuzione di funzioni alle regioni e contro l'interpretazione costituzionale di queste norme, le quali hanno indubbiamente un rango sostanziale o materiale superiore alle leggi organizzative dello Stato, in quanto attuano l'ordinamento costituzionale delle autonomie regionali".
- b) La regione Friuli-Venezia Giulia ha invece contestato le disposizioni di cui agli articoli 14, 3° comma, 15, 2° comma e 16, 2° comma, con le quali vengono ora trasferite o delegate alle regioni (quindi anche alla regione Friuli-Venezia Giulia) funzioni amministrative delle quali la regione stessa è già da tempo investita.
- Con riguardo alla questione di cui al precedente punto a) la Corte ha ritenuto infondata la questione, affermando che anche se il D.P.R. n. 616 del 1977 deve essere considerato un atto legislativo adottato in immediata attuazione della Costituzione, non può per ciò stesso ritenersi che sia dotato di una forza o di un valore di legge peculiare o superiore a quello delle leggi ordinarie e pertanto le leggi ordinarie successive ben possono modificare disposizioni contenute nel D.P.R. n. 616 del 1977 e ripartire diversamente le competenze assegnate o delegate alle regioni con quel decreto. La Corte ha poi ritenuto infondate, sulla base delle stesse considerazioni, anche le questioni prospettate dalla regione Friuli-Venezia Giulia.
- Va osservato che l'estensione, tout-court, della motivazione addotta per il rigetto delle censure formulate dalla regione Veneto alle questioni sollevate dalla regione Friuli-Venezia Giulia può suscitare qualche perplessità.

./.

14) Art. 14, 3° comma

- La regione Veneto ha inoltre contestato la disposizione citata in quanto, sottoponendo la regione a decisioni del Ministro dei lavori pubblici in merito alle competenze amministrative da esercitare in materia di opere idrauliche e di polizia idraulica nei corsi d'acqua compresi nel proprio territorio, riduce la stessa a puro organo esecutivo della pianificazione statale.
- La Corte ha affermato che l'interpretazione regionale non può essere accolta, "dal momento che la disposizione impugnata, riprendendo valutazioni già svolte dalla c.d. Commissione Giannini, appare rivolta a superare i preesistenti criteri di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni in materia di opere idrauliche, basati sulla categoria delle opere stesse".

15) Art. 15, 4° comma e 20, 4° comma

- La provincia di Trento ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di tali disposizioni, in quanto i poteri sostitutivi ivi previsti non rispondono ai requisiti più volte affermati dalla Corte (già indicati al precedente punto 7).
- La Corte ha accolto la questione dichiarando l'illegittimità delle disposizioni nella parte in cui non prevedono un congruo preavviso alle regioni o province autonome interessate in ordine all'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti, in quanto, pur rispondendo il potere sostitutivo previsto a tutti gli altri elementi costituzionalmente richiesti, "non v'è traccia nelle disposizioni impuginate del requisito delle garanzie procedurali ispirate al principio della leale collaborazione."  
La Corte ha spiegato che, mentre nell'art. 15, 4° comma, manca del tutto qualsiasi preavviso alle regioni o province inadempienti, nell'art. 20, 4° comma, che prevede che sia sentito preventivamente il Comitato nazionale per la difesa del suolo, il preavviso è venuto meno a seguito dell'entrata in vigore dell'art.5 del Decreto Legislativo 16 dicembre 1989, n. 418, in base al quale la partecipazione dei presidenti di tutte le regioni e province autonome e organi del tipo di quello sopra citato è sostituita con quella di un pari numero di esperti scelti, di norma, fra i



funzionari delle regioni e province stesse. Dopo l'entrata in vigore di tale disposizione, secondo la Corte, la previa audizione del Comitato nazionale per la difesa del suolo non può più fungere da preavviso nei confronti della regione o provincia interessata.

16) Art. 17

- La disposizione citata è stata impugnata per i seguenti motivi:

a) essa, attribuendo ai piani di bacino valore di piani territoriali e di settore e di strumenti normativi e tecnico operativi e sovraordinandoli a ogni altra funzione regionale e provinciale, viola le competenze che le ricorrenti possiedono in materia di assetto del territorio, opere di difesa, utilizzo delle risorse idriche, agrarie e forestali, disciplina delle attività estrattive, tutela del paesaggio e dell'ambiente;

b) essa, nel prevedere l'obbligo, per le regioni, di adeguare tutti i piani e programmi regionali che hanno attinenza col territorio ai piani di bacino e di osservare e far osservare dagli altri soggetti le prescrizioni immediatamente vincolanti dei piani stessi, paralizza ogni iniziativa di regioni e province e le costringe, come fossero soggetti dipendenti, a mere operazioni di adeguamento ed esecuzione.

- La Corte ha ritenuto infondate tali questioni, affermando:

a) che le qualificazioni attribuite nella disposizione impugnata ai piani di bacino non corrispondono perfettamente all'effettiva natura dei piani stessi, che contengono varie prescrizioni dirette alla preservazione e alla salvaguardia del suolo e dell'attitudine di questo a essere usato a fini produttivi e civili e, come tali, "non si svolgono attraverso misure e opere inerenti alle competenze urbanistiche o a quelle della protezione civile ovvero a quelle attinenti ad altre competenze regionali o provinciali quali le cave e miniere, l'agricoltura e la tutela del paesaggio e dell'ambiente, anche se indubbiamente incidono o interferiscono nei confronti di ciascuna di queste attribuzioni";

b) che il carattere vincolante delle prescrizioni idrogeologiche o, comunque, finalizzate alla difesa del suolo, contenute nei piani di bacino, è legato all'esigenza logica che il fine conservativo dei piani stessi sia pregiudiziale e condizionante rispetto agli usi del territorio a fini urbanistici, civili, di sfruttamento dei materiali e di produzione e che l'indubbia interferenza che si realizza tra i piani di bacino e questi ultimi usi, rientranti nell'ambito di competenze regionali o provinciali, dava luogo nel D.P.R. n. 616 del 1977 a forme cooperative imperniate sull'intesa fra Stato e regioni o province autonome, mentre la legge n. 183/89 ha, non arbitrariamente, prescelto forme cooperative diverse, più adeguate alla complessità della rete pianificatoria in essa prevista.

17) Art. 18, 2° comma

- Le ricorrenti hanno contestato la norma citata sostenendo che il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri da essa previsto non è conforme ai principi più volte affermati dalla Corte (vedi precedente punto 7), quale quello di leale collaborazione, e, oltretutto, non è neppure subordinato alla previa deliberazione del Consiglio stesso, come invece prescritto dall'art. 2, 1° comma, lett. f), della legge 23 agosto 1988, n. 400.
- La Corte ha dichiarato non fondate le questioni osservando:
  - a) che nei casi disciplinati dalla disposizione impugnata ricorrono tutti i requisiti che la Corte stessa ha più volte affermato essere necessari e in, particolare, il principio di leale collaborazione è rispettato poichè il Presidente del Consiglio deve previamente sentire il comitato istituzionale, di cui fa parte il Presidente della regione o provincia interessata;
  - b) che, "per quanto riguarda la pretesa mancata deliberazione del Consiglio dei ministri in ordine alle sostituzioni previste, è sufficiente ricordare che tutti gli atti sostitutivi previsti dalla legge n. 183 del 1989 devono essere adottati in base alla procedura stabilita dall'art. 4, primo comma, della stessa legge, che prevede, fra l'altro, la predetta deliberazione".

18) Art. 21, 3° comma

- La regione Veneto ha impugnato tale disposizione per violazione dell'art. 125 della Costituzione, osservando che, nel prevedere che le regioni, previo parere del comitato di bacino, possano provvedere con propri stanziamenti alla realizzazione di opere e di interventi previsti dai piani di bacino di rilievo nazionale, sottopone il loro operato al controllo del predetto comitato, menomandone gravemente l'autonomia.

La stessa disposizione è stata impugnata anche dalle province di Trento e di Bolzano, che hanno affermato l'illegittimità di qualsiasi controllo di organi statali su attività provinciali svolte nell'esercizio della propria competenza e a carico delle proprie finanze.

- La Corte ha rigettato la questione posta dalla regione Veneto facendo rinvio, per la motivazione, a quanto affermato rispondendo al ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia contro l'art. 4, 1° e 3° comma, della stessa legge (vedi precedente punto 8).

La Corte ha poi dichiarato non fondata anche la questione posta dalle province di Trento e di Bolzano precisando che i controlli previsti dalla disposizione impugnata sono "strettamente strumentali al potere di pianificazione delle Autorità di bacino di rilievo nazionale di cui è già stata esclusa l'illegittimità costituzionale" (vedi precedente punto 16).

19) Art. 22, 1° comma

- La disposizione in oggetto è stata impugnata dalle ricorrenti facendo osservare che, prevedendo l'adozione di programmi di intervento da parte dei comitati istituzionali senza neppure il parere delle regioni o province autonome interessate, la stessa lede le competenze loro riservate ed è incompatibile con il principio di "leale collaborazione" cui deve necessariamente informarsi la disciplina dei rapporti fra lo Stato e le regioni o province autonome quanto vi siano interferenze fra le rispettive competenze.
- La Corte ha ritenuto infondata la questione con motivazione analoga a quella fornita per il ricorso proposto dalla regione Friuli-

Venezia Giulia nei confronti dell'art. 4, primo comma, lett.c) e d) della stessa legge (vedi precedente punto 5), affermando, cioè, che nessuna norma prevede il parere delle singole regioni o province autonome interessate.

20) Art. 22, 6° comma

- La provincia di Trento ha impugnato la norma citata osservando che la stessa contrasta con le norme statutarie e di attuazione che le attribuiscono competenze legislative ed amministrative in materia urbanistica.
- La questione è stata rigettata dalla Corte, che non ha peraltro fornito una specifica motivazione.

21) Art. 25, 3°, 4° e 5° comma e 31

- La provincia di Trento ha impugnato le norme sopra citate sostenendo che le disposizioni in esse contenute, combinate con quelle che disciplinano le modalità di programmazione degli interventi e di utilizzo delle risorse assegnate, sono lesive dell'autonomia finanziaria della provincia in quanto pongono dei vincoli sul versante della spesa, in materie di competenza provinciale.
- La Corte ha rigettato la questione, affermando che "una volta riconosciuta come costituzionalmente non illegittima una programmazione degli interventi per piani di bacino, i vincoli che ne derivano sul piano della spesa provinciale sono una conseguenza necessaria di quella programmazione, in quanto non avrebbe alcun senso consentire alla provincia di spendere liberamente somme che sono state ripartite tra le Amministrazioni dello Stato e le province autonome (o regioni) tenendo conto delle priorità indicate nei singoli programmi (art. 25, terzo comma)".

22) Art. 25, 5° comma

- La regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato il 5° comma dell'art.

25 in quanto "viene in esso prefigurato un parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici su opere di competenza regionale; parere obbligatorio che, come tale, manifestamente incide sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla regione".

- La Corte ha rigettato la questione affermando che "in realtà, la previsione di un parere obbligatorio, ma non vincolante, che deve essere prestato da un organo statale di natura tecnica in ordine a opere che le regioni dovranno realizzare nell'esercizio delle loro competenze, ma che rivestono anche grande rilevanza tecnico-idraulica per la modifica dell'articolo idrografico principale e del demanio idrico, non può essere considerato un onere irragionevolmente connesso all'esercizio alle proprie competenze. Per tale motivo la sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla regione Friuli-Venezia Giulia non può considerarsi lesa dall'art. 25, 5° comma".

23) Art. 28

- La Provincia di Bolzano ha impugnato tale disposizione, sostenendo che essa viene ad incidere su una materia di esclusiva competenza provinciale, quale è appunto l'ordinamento degli uffici provinciali del personale ad essi addetto (art. 8, n. 1, e 16 della Statuto) e che il rispetto dell'autonomia e delle competenze della provincia ed il principio di "leale collaborazione" avrebbe richiesto almeno che la legge avesse previsto che il distacco del personale provinciale debba essere necessariamente preceduto da una intesa con la provincia.
- La Corte ha affermato che la questione prospettata dalla provincia di Bolzano non ha alcun fondamento, in quanto la disposizione impugnata si limita a prevedere la possibilità del distacco del personale regionale e provinciale presso le suddette segreterie senza stabilire le regole derogatorie alla generale disciplina del distacco stesso, la quale esige che questo avvenga semprechè vi sia l'assenso dell'amministrazione di provenienza.

24) Art. 35

- La regione Veneto ha infine impugnato l'art. 35, affermando che tale disposizione "sovverte la competenza regionale acquisita, quanto alla definizione degli ambiti territoriali e la costituzione di consorzi per la gestione di servizi pubblici di acquedotti, fognature, depurazione delle acque usate, senza neppure una benchè minima tutela o garanzia di conservazione della normativa emanata e dell'attività sino ad ora compiuta a tal riguardo dalla regione".
  
- La Corte ha ritenuto non fondata anche tale questione, sostenendo che dalla disposizione impugnata "non può derivare alcuno sconvolgimento delle competenze regionali in ordine alla definizione degli ambiti territoriali e alla costituzione di consorzi per la gestione di servizi pubblici, per il fatto che essa si limita a prevedere la possibilità per il piano di bacino di prefigurare gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi anzidetti senza stabilire alcuna ripartizione di competenza e senza imporne l'attuazione alle regioni o alle province autonome. Di per sè, dunque, l'art. 35 non può essere considerato lesivo di competenze regionali".

C - STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE

Il giorno 15 marzo 1990 ha avuto luogo un'audizione del ministro dei lavori pubblici, da parte della Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera, sullo stato di attuazione della legge 183/89.

Dalla relazione svolta dal Ministro in tale sede si può rilevare che gli adempimenti attuativi della legge sono stati sino ad oggi i seguenti:

- a) con decreto ministeriale del 1° luglio 1989 è stato individuato il bacino regionale pilota di cui all'art. 30 della legge;
- b) con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri datati 10 agosto 1989 sono state costituite le sei Autorità di bacino di rilievo nazionale ed individuati gli organi decentrati dell'amministrazione dei lavori pubblici dove le stesse avranno sede;
- c) con circolare ministeriale del 9 ottobre 1989, diramata a tutti gli organi decentrati dell'amministrazione dei lavori pubblici sedi delle Autorità di bacino, è stato trasmesso un documento contenente criteri generali e linee guida per la definizione dell'assetto organizzativo e funzionale delle strutture tecniche delle Autorità di bacino;
- d) con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 dicembre 1989 è stato costituito il Comitato nazionale per la difesa del suolo, di cui all'art. 6 della legge;
- e) il 26 gennaio 1990 ha avuto luogo la prima e fin'ora unica seduta del comitato di cui al punto precedente, in cui si è discussa ed approvata la bozza di regolamento di funzionamento del comitato stesso;
- f) è stato predisposto e sottoposto al parere del Consiglio di Stato uno schema di decreto ministeriale per la riorganizzazione della Direzione generale della difesa del suolo, prevista dall'art.7 della legge;
- g) in data 2 marzo 1990 sono state insediate le Autorità di bacino, nominati i segretari generali e i componenti del comitato tecnico-scientifico;
- h) nei giorni precedenti l'audizione sono iniziati gli incontri tra i segretari generali e i responsabili degli uffici dell'amministrazione dei lavori pubblici per concordare le necessarie intese per la definizione dei problemi logistici collegati all'avvio di tale importante organizzazione;

- i) per quanto concerne la rideterminazione degli organici del Ministero dei lavori pubblici prevista dall'art. 24 della legge, è stato costituito un gruppo di lavoro che ha predisposto una proposta di riorganizzazione, sottoposta in data 14 marzo 1990 al confronto con i rappresentanti sindacali ed i dirigenti dell'amministrazione;
- 1) per quanto riguarda la predisposizione degli atti di indirizzo e di coordinamento ai fini dell'elaborazione degli schemi previsionali e programmatici previsti dall'art. 31 della legge, è stato concordato un documento definitivo, trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri il 19 gennaio 1990 che, "favorevolmente esaminato" dalla Conferenza permanente Stato-regioni nella riunione del 6 marzo 1990, è stato presentato al Consiglio dei ministri del 9 marzo 1990.

Come si può constatare, la legge 183/89, dopo quasi un anno dalla sua entrata in vigore, è ancora in buona parte inattuata.

Basti considerare, a titolo esemplificativo, che:

- 1) le Autorità di bacino di rilievo nazionale, organi fondamentali di nuova creazione, non si sono ancora riunite e non hanno quindi potuto elaborare gli schemi previsionali e programmatici necessari all'avvio della fase transitoria di applicazione della legge;
- 2) il Comitato nazionale per la difesa del suolo si è riunito una sola volta e quindi non ha potuto formulare al Consiglio dei ministri le proposte previste dall'art. 6 della legge;
- 3) l'individuazione del bacino regionale pilota è rimasta lettera morta, in quanto il Comitato dei ministri di cui all'art. 4 della legge non ha ancora formulato le direttive per l'attuazione delle finalità previste dall'art. 30;
- 4) gli adempimenti di cui alle precedenti lettere g), h), i), l) e presumibilmente anche f), sono stati tutti effettuati nei quindici giorni precedenti l'audizione.

Tant'è che il Presidente della Commissione non ha potuto fare a meno di constatare che il bilancio di attuazione della legge "accanto ad indubbi esiti positivi, registra anche difficoltà e ritardi, dovuti al forte impatto causato dalla legge n. 183 sul precedente assetto dei poteri, nonché ad alcune radicali innovazioni introdotte, da cui è conseguita, sul piano procedurale, un'estrema segmentazione dei circuiti decisionali, ove sono chiamati ad intervenire una pluralità di soggetti esponenziali di interessi talora fortemente diversificati fra loro".



D MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALLA LEGGE N. 183/89

Durante l'audizione davanti alla Commissione della Camera già citata al precedente punto C, il Ministro dei lavori pubblici ha dichiarato, con riferimento alla legge 183/89, che "la normativa attualmente in vigore presenta infatti aspetti lacunosi, sotto il profilo organizzativo e logistico, che debbono essere colmati per consentire alle strutture di funzionare" ed ha presentato ai commissari uno schema di disegno di legge recante modifiche ed integrazioni alla legge n.183/89, il cui testo non è però fino ad oggi stato reso noto.

A detta del Ministro tale provvedimento integrativo "consentirà, tra l'altro, di reperire il personale necessario all'attività dei segretari generali e delle sei autorità di bacino di rilievo nazionale".

L'unico documento concernente il disegno di legge di modifica sopra citato in possesso dello scrivente è un comunicato dell'Ufficio Stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri del 9 marzo 1990, dove si dice che il Consiglio dei ministri ha "deliberato l'approvazione dei seguenti provvedimenti:.....

- su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, Sen. Prandini:
  - un disegno di legge recante disposizioni integrative della legge n. 183 del 1989, sul riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

Le innovazioni più significative concernono:

- l'obbligo di sottoporre all'esame della Conferenza Stato-Regioni tutti gli interventi riguardanti materie di competenza regionale;
- l'integrazione di alcuni Organi con rappresentanti di altre Amministrazioni interessate;
- specifiche disposizioni dirette a disciplinare le situazioni conseguenti alla soppressione dell'Ufficio speciale per il Reno;
- la possibilità, da parte degli organi statali centrali e periferici della difesa del suolo di acquistare mezzi, attrezzature e materiali conoscitivi ritenuti necessari per l'espletamento delle attività di istituto."

Non essendo a conoscenza del testo del disegno di legge non è possibile esprimere valutazioni su di esso; tuttavia, in base ai pochi elementi sopra citati, pare di poter affermare che se le regioni e le province autonome confidassero in questo provvedimento per vedere migliorata la propria posizione in materia di difesa del suolo, le loro speranze sarebbero destinate, con tutta probabilità, a rimanere ancora una volta deluse.