

Adabella Gratani

---

## LA TUTELA DEL SUOLO

### LEGGE 18 MAGGIO 1989 n. 183. Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo (Pubblicata in Guri 25 maggio 1989, n. 120)

#### TITOLO I

#### LE ATTIVITA', I SOGGETTI, I SERVIZI

#### CAPO I

#### LE ATTIVITA'

#### ART.1 (Finalità della legge)

#### OMISSIS articolo

**Bibliografia:** (1) P. URBANI, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; (2) P. URBANI, Riflessioni sul rapporto tra disciplina ambientale e gestione delle risorse idriche, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 89/90, 1990; (3) N. LUGARESI, *Le acque pubbliche*, Milano, 1995; (4) P. URBANI, *Riflessioni sul rapporto tra disciplina ambientale e gestione delle risorse idriche*, in M.G. Vecchio, (a cura di), *Il regime giuridico delle acque in Italia e in Spagna*, ISR/CNR, Quaderni per la ricerca, n.21/1990; (5) A. CUTRERA, *Una legge per la pianificazione dell'ambiente fisico*, in *Difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990; (6) G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in RTDP, 1971; (7) A. CAPRIA, *La legge quadro sulla difesa del suolo n. 183/1989*, in *La difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990; (8) L. NASCETTI, *Il bacino padano e le sue leggi*, Bologna, 1990; (9) M. SICLARI, Commento alla legge 183, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, cit.; (10) P. RANUCCI, *La legge sulla difesa del suolo: metodo e strumenti adeguati*, in *RG ED*, 1990, II; (11) U. POTOTSCHING, *La difesa del suolo*, in *REG*, 1991; (12) G. PASTORI, *Il seicentosedici rovesciato*, in *REG*, 1991; (13) B. CARAVITA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Politica del diritto*, 1989; (14) B. CARAVITA, *I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte Costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1987; (15) F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987; (16) A. MANGANO, Oltre la L. 183: problemi e prospettive in A. Paoletta (a cura di), *La pianificazione di bacino ex lege 183/89*, Cosenza, 1992; (17) B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990; (18) M. BELLOCCI, *L'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Rassegna sistematica delle decisioni emesse nel 1990*, in *R AMM*, 1991, 165 ss.; (19) R. GALLI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Padova, 1991; (20) B. CARAVITA, *La giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme-economico sociali*, in *FI*, 1986, I, 2691 ss.; (21) G. VERARDO, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di limite delle norme fondamentali delle riforme-economico sociali*, in *Corte Costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno di Genova, Napoli, 1988; (22) F. GABRIELE, *Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali tra continuità ed innovazione nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Corte Costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno di Genova, Napoli, 1988; (23) M. SICLARI, *Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *GI*, 1987, IV; (24) C. GIORDANI, C. ZANCHI, *Modelli per la previsione della erosione idrica*, in *Elementi di conservazione del suolo*, Patron, Bologna, 1995; (25) A. GOIO, G. POLIANDRI, *Problemi di attuazione della legge quadro sulla difesa del suolo e norme integrative contenute nella legge n. 253/1990*, in *RLP*, I, 243-247; (26) R. LASCHENA, A. RAGNO, *Enti*

*pubblici e soggetti privati nella gestione del territorio*, in F AMM, 1991, 231-259; **(27)** G. POLIANDRI, *Aspetti e problemi di tutela ambientale nella nuova normativa sulle zone montane*, in Dir. giur. agr. amb., 1994, n.6, I, 325-327; **(28)** G. POLIANDRI, *La ricostruzione della Valtellina e delle altre zone colpite dalle avversità atmosferiche dell'estate 1987 nel nuovo sistema per la difesa del suolo*, in RGA, 1990, I, 127-134; **(29)** A. POSTIGLIONE, *La legislazione italiana per la protezione civile in merito alle frane e alla zonatura della sismicità*, in Relazione da Atti del Convegno, Accademia Nazionale dei Lincei, 1996; **(30)** U. POTOTSCHING, *La difesa del suolo (ovvero le regioni senza difesa)*, in REG, 1991; **(31)** M. RUGEN, *La legge per la difesa del suolo*, in RLP, 1989; **(32)** N. SEQUI, N. NANNIPIERI, *Il suolo come sistema biologico*, in *Chimica del suolo*, Patron, Bologna, 1989.

**1. Premessa. Difesa del suolo: nozione, finalità e connotazioni giuridiche** - L'art.1 non offre una definizione di rilievo giuridico della nozione "suolo", pur essendo intitolata "norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo". Le locuzioni di "suolo", "terra" e "territorio" si presentano tutte similari; l'ultima di queste assume una connotazione più specifica nel settore del diritto urbanistico. La nozione "suolo" non designa un concetto autonomo ed unitario, bensì comprende una serie di attività diversificate connesse alla realizzazione di opere a fini di ripristino, di risanamento, di manutenzione, di controllo quali la sistemazione idrogeologica, le funzioni di polizia delle acque, le funzioni relative alla disciplina degli usi delle acque e le concessioni per piccole e grandi derivazioni di acqua pubblica, la bonifica montana, la forestazione, le attività estrattive (cave e torbiere), la difesa delle coste, etc. **(1)** (URBANI, 15 ss.). **(31)** (RUGEN, 267-273); **(32)** (SEQUI, N. NANNIPIERI).

Considerata la rubrica dell'art.1 ("finalità"), la legge 183/1989 non disciplina un settore ben determinato, ma persegue quattro obiettivi generali: difesa del suolo, risanamento delle acque, fruizione e gestione del patrimonio idrico, tutela degli aspetti ambientali connessi. La legge persegue la difesa del suolo in connessione ai bacini idrografici che vi afferiscono cfr. **(24)** (GIORDANI, C ZANCHI); **(27)** (POLIANDRI, 325-327); **(28)** (POLIANDRI, 127-134); **(29)** (POSTIGLIONE); **(30)** (POTOTSCHING, 19-24).

La legge 18 maggio 1989, n. 183, non è una legge sulla difesa del suolo, bensì "una normativa -peraltro fortemente incompleta- sul regime delle risorse idriche", "il risultato di più stratificazioni normative succedutesi nel tempo" v. **(1)** (URBANI, 29 ss.), **(2)** (URBANI, 13 ss.).

Oltre al carattere riduttivo del titolo legis che dimentica ogni riferimento alle acque, la legge si presenta omnicomprensiva e, regolamentando in generale il settore delle acque, finisce per demandare gli altri aspetti, quali quelli forestali, di viabilità, etc. alle legislazioni speciali, principalmente di competenza regionale **(3)** (LUGARESÌ, 272 ss.).

E' "una legge di tutela ambientale in senso lato" che richiede alle amministrazioni di predisporre interventi relativamente a tutti i fattori che possono compromettere l'equilibrio ambientale (acqua, aria, suolo e territorio in tutte le sue componenti) **(4)** (URBANI, 80 ss.), **(5)** (CUTRERA), **(6)** (AMATO, 413 ss.).

Alcuni Autori **(5)** (CUTRERA, 2 ss.) con riguardo alla legge 183/89, con riferimento alla legge n. 183 del 1989, ne sottolineano la qualità di "**prima legge generale sulla pianificazione dell'ambiente** nel nostro Paese" che "propone una visione integrata degli interventi di difesa del suolo, facendo perno sull'acqua e sulla disciplina delle sue utilizzazioni" (pagg. 66 ss.). asserendo che lo scopo ultimo della legge è quello di dare considerazione unitaria ai problemi del territorio e ai problemi dell'ambiente.

Altri Autori **(7)** (CAPRIA, 66 ss), sempre con riferimento alla legge n. 183/1989, ne rilevano "l'**approccio interdisciplinare** ai problemi della difesa del suolo" ovvero un momento di coordinamento per la regolazione dell'intervento pubblico in materia di acqua e tutela del suolo. Per un giudizio decisamente positivo v. **(3)** (LUGARESÌ, 284 ss.), **(8)** (NASCETTI, 169 ss).

**2. Pubblica Amministrazione e imprecisioni terminologiche** - Il testo normativo della legge 183/1989 usa impropriamente la locuzione "pubblica amministrazione", diretta ad indicare un'unica struttura organizzativa, al posto del termine analiticamente più corretto di amministrazione statale, regionale, provinciale, etc., considerando che i soggetti pubblici chiamati a concorrere in varia misura alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 1, comma 1 della legge 18 maggio 1989,

n.183, sono lo Stato, le Regioni (a statuto ordinario e speciale), le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni, le Comunità montane, i Consorzi di bonifica, di irrigazione e di bacino imbrifero montano **(9)** (SICLARI, 49 ss.) .

**3. Attività "concertata" o "concorrente" dei soggetti pubblici** - I soggetti pubblici definiti all'art.1, comma 4, sono chiamati in concorso alla realizzazione degli obiettivi di cui al comma 1. La loro attività, se, da un lato, può essere a favore di un'azione concertata nel rispetto delle competenze attribuite, dall'altro lato, si risolve di sovente nel limitare i poteri delle autonomie locali.

Il **sistema organizzativo** delineato dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, si presenta fortemente centralizzato, finendo per privare di contenuto l'art. 5 Cost., sulla promozione delle autonomie locali e sull'attuazione del più ampio decentramento amministrativo e per vanificare la natura "concorsuale" dell'attività dei soggetti della pubblica amministrazione **(10)** (RANUCCI, 11 ss.), **(11)** (POTOTSCHING, 19 ss.), **(12)** (PASTORI, 25 SS.).

La **struttura accentratrice** della legge è confermata, sia dall'attribuzione agli organi centrali di tutti i poteri di indirizzo, di coordinamento, di controllo e di approvazione di atti programmatici ed esecutivi, sia -limitatamente al mancato esercizio dei corrispondenti poteri- prevista (artt. 4 lett.c, 15 comma 4, 18 comma 2, 19 comma ultimo, 20)- dall'**invasività dei poteri** statali nella sfera dell'autonomia regionale **(13)** (CARAVITA, 587 ss.), **(14)** (CARAVITA, 315 ss.).

Altro aspetto è quello che vede nella legge 18 maggio 1989, n.183 "un **ruolo di mediazione** tra opposte esigenze", in quanto integra un passaggio di attribuzioni alle regioni, quali centri di imputazioni di competenze, accanto a quello centrale **(7)** (CAPRIA, 66 ss.). (Per approfondimenti sul concetto di pluralismo amministrativo in luogo di decentramento autarchico v. **(15)** (BENVENUTI), 62 ss.).

**4. Interventi della Pubblica Amministrazione** - La Pubblica amministrazione, per perseguire le finalità di cui all'art. 1, predispone interventi conoscitivi (art.2), programmatici, pianificatori ed esecutori (art.3). Per operare in tal senso si avvale di "**piani di bacino**" o "**piani di sub bacino**" (art.17) con competenze territoriali limitate e diversificate (regionali, interregionali e nazionali). Questi piani sono tassativamente delineati e non coincidono con gli ambiti amministrativi regionali in quanto prendono come riferimento i bacini idrografici dei corsi d'acqua aventi rilievo nazionale, individuati sulla base di criteri attinenti alla dimensione, agli interessi economici, politico-sociali, demografici a cui essi ineriscono. Il piano di bacino per l'ampiezza delle finalità e dei contenuti funzionali e per la sua collocazione di vertice nel sistema della pianificazione ambientale, si pone quale valido strumento generale di coordinamento delle diverse funzioni amministrative in materia di tutela ambientale (Trib. Sup. Acq., 2 febbraio 1995, n.13, FA, 1995, 1184 ss., con nota di Marrone).

Diversamente la delimitazione dei **bacini in nazionali, interregionali e regionali** è basata su criteri naturalistici che considerano solo i fattori morfologici e non quelli connessi all'uso delle risorse del bacino **(1)** (URBANI, 27 ss.); **(16)** (MANGANO, 155 ss.).

Per le nozioni di **bacino e di sub-bacino** si rinvia alle annotazioni operate all'art.1, comma 2, lett.d) e e).

**5. Giurisprudenza costituzionale - "Norme fondamentali" della legge sulla difesa del suolo** - L'art.1, comma 5, definendo "fondamentali" le norme della legge sulla difesa del suolo, recepisce a livello normativo gli orientamenti giurisprudenziali che attribuiscono **rilievo primario all'ambiente** (Corte Cost. 1 aprile 1985, n.94, in G COST 1985, I, 604 ss.; Corte Cost. 26 giugno 1986, n.151, in G COST 1986, I, 1010 ss.).

La Corte Costituzionale (28 maggio 1987, n.210, in G COST 1987, I, 1577 ss.) riconosce la salvaguardia dell'ambiente come **diritto fondamentale** della persona ed interesse fondamentale della collettività. Il valore primario dell'ambiente è tale da ricomprendere la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali: aria, acqua, suolo e territorio, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marittimi, di tutte le specie naturali e vegetali che in essi vivono allo stato naturale e la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni **(17)** (CARAVITA), **(18)** (BELLOCCI, 165 ss.).

Per una pronuncia costituzionale che ha riconosciuto la possibilità di operare un bilanciamento tra la difesa della patria (valore meno suscettibile di contemperamenti) e l'interesse

paesaggistico ambientale (Corte Cost. 15 maggio 1987, n.167, in *G COST*, 1987, 1212 ss.)

**6. Giurisprudenza costituzionale - Limiti alla potestà legislativa regionale e delle Province autonome: irrilevanza delle qualificazioni normative statali** - La Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in *Fl.*1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 628; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini) ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.1 comma 5, nella parte in cui attribuisce alle norme, contenute nelle disposizioni della medesima legge, valore di norme fondamentali di riforma economico sociale della repubblica nonché valore di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost. In particolare, la Corte ha stabilito che "la qualificazione di una legge o di alcune sue disposizioni come principi fondamentali della legislazione statale o come norme fondamentali di riforma economico-sociale, non può discendere da apodittiche affermazioni del legislatore stesso, ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento o dei rispettivi rapporti sociali disciplinati". Secondo tale pronuncia, la Corte Costituzionale è competente a verificare l'**effettivo carattere delle norme delle leggi** riconoscendone la natura di norme o principi fondamentali ex art. 117 Cost., atte a vincolare la legislazione regionale, indipendentemente dalle definizioni loro offerte dal legislatore. Ad esempio, benchè assente ogni qualificazione del genere, la Corte Costituzionale (27 ottobre 1988, n. 1002, in *G COST*, 1988, I, 4765 ss.) ha riconosciuto tale carattere alla legge sulla caccia.

Sulle **leggi statali autoqualificatesi "riforme economico sociali"** v. legge 29 marzo 1983, n. 93, art.1, comma 2, (legge quadro sul pubblico impiego); legge 8 agosto 1985, n. 431, art.2, (legge sulla tutela del paesaggio, cd. legge Galasso); legge 7 agosto 1990, n. 241, art.29, (legge di riforma del procedimento amministrativo); legge 25 gennaio 1982, n. 117, art.4 (legge sulle associazioni segrete). Con riferimento alla legge Galasso, più volte la Corte Costituzionale (27 giugno 1986, n.151/153) **(20)** ha affermato la sua natura di riforma economica e sociale con la conseguente legittima possibilità di surroga dello Stato alle Regioni inadempienti nell'esercizio delle attribuzioni connesse alla pianificazione paesistica. V. altresì in dottrina: **(20)** (CARAVITA), **(21)** (VERARDO, 363 ss.), **(22)** (GABRIELE, 419 ss.), **(23)** (SICLARI).

**7. Riferimenti legislativi** - La materia relativa alla "difesa del suolo" trova ingresso e completezza in ambiti settoriali. v. al riguardo sui problemi di attuazione della legge 183/89 **(25)** (GOIO, POLIANDRI, 243-247) e sulla gestione del territorio tra enti pubblici e privati **(26)** (LASCENA, A. RAGNO, 231-259).

**(I)** Legge 17 agosto 1942, n. 1150, Legge urbanistica, (in Guri, 16 ottobre 1942, n. 244). La legge 1150/42 considera il suolo nella accezione spaziale del territorio, riferita all'intero Comune e configura due strumenti: uno generale di pianificazione (PRG) e uno particolare di autorizzazione/concessione con riguardo alle opere abitative, produttive e di servizi.

**(II)** Legge 10 maggio 1976, n. 319, Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, (in Guri 29 maggio 1976, n. 141, intregata e modificata dalla legge 24 dicembre 1979, n. 650, in Guri 29 dicembre 1979, n. 352). La legge n. 319/76 considera il suolo e il sottosuolo, le acque come "corpo recettore".

**(III)** D.Lgs. 5 febbraio 1997, n.22 (c.d. decreto Ronchi, in Guri 15 febbraio 1997, n. 38, da ultimo modificato con D.Lgs. 8 novembre 1997, n.389, in Guri 8 novembre 1997, n.261). Il D.L.g.vo citato (come il precedente DPR 915/82) richiama il suolo e il sottosuolo insieme alle altre componenti ambientali in una logica di protezione preventiva attraverso forme di controllo anticipato ad opera della P.A. (autorizzazioni).

**(IV)** Legge 28 febbraio 1985, n. 47, Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie, (in Guri 2 marzo 1985, n. 53). Il suolo viene principalmente in considerazione come superficie sulla quale le opere abusive poste in essere devono essere rimosse ovvero sanate.

**(V)** DL 27 giugno 1985 n. 312, Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale (in Guri 29 giugno 1985, n. 152, conv. con modif. con la legge 8 agosto 1985, n. 432, in Guri 22 agosto 1985, n. 197). La legge prende in considerazione il territorio sotto il profilo del suo utilizzo salvaguardandolo mediante l'imposizione di vincoli paesistici in ragione della sua peculiarità e valore.

(VI) DPR 24 maggio 1988, n. 203, Attuazione delle direttive comunitarie (nn. 80/779, 82/884, 84/360, 85/203) concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987 n. 183, (in Guri 16 giugno 1988, n. 140). La legge prende in considerazione il suolo con riferimento alla localizzazione degli impianti idonei a inquinare l'atmosfera nonché dell'area circostante che può subire l'impatto negativo. Infatti viene espressamente previsto (art. 4, comma 1, lett. a) che è compito delle regioni conservare e risanare il proprio territorio nei rispetti dei valori limite di qualità dell'aria.

(VII) Legge 9 gennaio 1991, n. 10, Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, (in Guri 16 gennaio 1991, n. 13). La legge prende in considerazione il suolo come risorsa ricca che va gestita con razionalità onde conseguire il risparmio energetico e la ricerca di fonti alternative rinnovabili. Per approfondimenti v. in questo codice il commento alla legge n. 10/1991 a cura di A.GRATANI-G.ZUCCHINI (*Voce Energia e ambiente*).

## ART.2 (*Le attività conoscitive*)

### OMISSIS articolo

**Bibliografia:** (1) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Difesa del suolo e attività conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, in RGA, 1994; (2) F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967; (3) M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto Amministrativo*, Milano, 1981; (4) M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, 1988, Milano, 1988; (5) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento all'art.2*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993.

**1. Caratteristica delle attività conoscitive** - L'elenco delle attività di cui all'art.2, comma 1, è esemplificativo; sono pertanto consentite anche quelle azioni, aventi carattere conoscitivo, che benchè non previste sono considerate dall'amministrazione procedente necessitate per la realizzazione degli obiettivi ricompresi all'art.1.

Il carattere conoscitivo dell'attività amministrativa richiede che l'acquisizione, lo studio, la sperimentazione, etc. dei dati siano continui e siano operati correttamente nel rispetto del più alto grado di attendibilità. Cfr. sul punto (1) (CIVITARESE MATTEUCCI, 185-202) ove l'Autore segnala che le attività conoscitive contemplate nella legge n. 183 del 1989 assumono rilievo giuridico solo per il profilo organizzatorio, in quanto constano di attività reali e non di atti di volontà.

Le attività indicate all'art.2, comma 1, si caratterizzano secondo alcuni Autori (2) (LEVI), (3) (GIANNINI, 354 ss.), (4) (GIANNINI, 473 ss.), (5) (CIVITARESE MATTEUCCI, 55 ss.) per il fatto di essere demandate e svolte da amministrazioni specificatamente attrezzate ad effettuarle e che assumono l'obbligo di trasmettere i relativi risultati alla regione competente ed ai servizi tecnici nazionali (art.9), nonché di renderli **accessibili al pubblico** (ai sensi del combinato disposto dell'art.1, comma 2, art.2, art.9, comma 4, lett.c), art.18, comma 3). Con riferimento a quest'ultimo rilievo vd DL.gvo 39/97, (in Guri 6 marzo 1997, n. 54, p. 3 ss.) sull'accesso all'informazione ambientale, attuativo della direttiva n. 90/313/CEE, (Guce L 158, del 23 giugno 1990, p.56).

**2. Unitarietà e omogeneità dell'attività conoscitiva** - Le attività conoscitive, individuate all'art.2, comma 1, sono regolate unitariamente sulla base di precisi criteri, metodi, standards, dimodochè, da un lato, sia assicurata l'omogeneità delle attività di elaborazione e di analisi delle informazioni acquisite, dall'altro lato, le medesime attività siano esercitate in collaborazione e in coordinamento tra i soggetti interessati. Solo nel rispetto di tali requisiti e dell'obbligo della reciproca trasmissione dei dati (cfr. l'art.2, comma 3 e l'art.9) si rende possibile gestire e costituire un sistema unico informativo su base nazionale presso il quale siano raccordati anche i sistemi informativi decentrati (1) (CIVITARESE MATTEUCCI, 53 ss.).

**3. Riferimenti legislativi** - Con il DPR 7 gennaio 1992, (in Guri 11 gennaio 1992, n.8), è stato emanato l'atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e di

coordinamento tra le attività conoscitive dello Stato, delle Autorità di bacino e delle regioni per la redazione dei piani di bacino. Le Autorità di bacino e le regioni predispongono un programma con il contenuto di cui all'art.2 del DPR citato, per lo sviluppo, il coordinamento e la gestione delle basi conoscitive di supporto alla pianificazione di bacino.

### **ART. 3 (Le attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione)**

#### *OMISSIS articolo*

**Bibliografia:** (1) U. POTOTSCHING, *La difesa del suolo*, in REG, 1991, 19 ss.; (2) G. PASTORI, *Il seicentesimo rovesciato*, ivi; (3) S. BARTOLE, *Si sta esaurendo la spinta innovativa della Corte?*, ivi; (4) M. LUGARESI, *Le acque pubbliche*, cit.; (5) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento all'art.3*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993; (6) L. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987; (7) M. S. GIANNINI, *Pianificazione*, (voce), *Enc.Dir.*, Milano, 1993; (8) P. URBANI, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; (9) S. MAGLIE, *Difesa del suolo e programmazione ambientale*, in R PEN, 1991; (10) C. MORRONE, *Competenze e strumenti di coordinamento delle competenze in materia di pianificazione ambientale e tutela del suolo*, in F AMM., 1995; (11) P. URBANI, *Modelli organizzativi e pianificatori di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in RG ED, 1993..

**1. Giurisprudenza costituzionale** - L'art.3, comma2, nella parte in cui prevede che tutti i soggetti pubblici competenti debbano adeguarsi alle direttive del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art.4, comma1, è stato portato all'attenzione della Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in *Fl.* 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini), in quanto ritenuto di infrangere la sfera di autonomia regionale, garantita ai sensi dell'art.117 Cost. e i principi fondamentali in tema di indirizzo e coordinamento. La Corte si è pronunciata per l'infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione Veneto e dalla Provincia di Bolzano, dichiarando che la normativa presa a riferimento "non si propone in via principale di stabilire una nuova ripartizione di materie e di competenze tra Stato e Regioni ... ma fissa piuttosto un obiettivo -la difesa del suolo- da raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori materiali coinvolti". La Corte ha giudicato che la disposizione non è tale da limitare le singole competenze, perchè non si risolve nel "porre norme particolari sullo svolgimento della funzione governativa di indirizzo e coordinamento al di là del semplice rinvio". Per critiche alla decisione v. (1) (POTOTSCHING, 19 ss.); (2) (PASTORI); (3) (BARTOLE).

La Corte Costituzionale (Corte Cost. 3 febbraio 1992, n.30) ha affermato che non spetta allo Stato prevedere, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'adozione degli atti di indirizzo e di coordinamento indicati nell'**art.3, comma 2 e 3**, del DPCM 1 marzo 1991 sulla "ripartizione tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale dei fondi disponibili nel periodo 1989-1993 da destinare all'attuazione degli schemi previsionali e programmatici per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo". L'art. 3 citato è stato dichiarato illegittimo.

**2. Aspetti normativi** - Considerato il dato letterale ("*in particolare*") e l'impossibilità di definire a priori tutti i settori incidenti sulle finalità della legge, la norma contiene un analitico ma non un esaustivo elenco degli obiettivi settoriali che la pubblica amministrazione deve perseguire attraverso tre stadi di interventi ben precisi: programmazione, pianificazione e attuazione. L'importanza della disposizione consiste nell'aver indicato in quindici punti un **ordine prioritario degli obiettivi** da realizzare. Benchè gli obiettivi enucleati siano tra di loro interconnessi e non sia possibile operare una loro classificazione si può evidenziare (4) (LUGARESI, 273 ss.) che le lettere a, b, c, p, sono espressione di esigenze dirette a tutelare e a difendere il suolo; che le lettere i, l, o, attengono allo sfruttamento delle risorse idriche; le restanti lettere concernono sommariamente la salvaguardia della qualità dell'acqua nonchè (5) (CIVITARESE MATTEUCCI, 63 ss.) la disciplina delle attività estrattive, il riordino del vincolo idrogeologico, le attività di vigilanza e di controllo degli enti periferici, l'istituzione di aree protette.

**3. Unitarietà e omogeneità delle attività** - Il legislatore richiede (art.3, comma2) anche per le attività di pianificazione, di programmazione e di attuazione, al pari di quelle conoscitive (art.2, comma2), che tutte le attività siano esercitate in collaborazione e in coordinamento tra "i soggetti pubblici comunque competenti" e siano regolate unitariamente sulla base di precisi criteri, metodi, standards al fine di assicurare l'omogeneità, sia delle condizioni di tutela della vita umana e del territorio, sia delle modalità di utilizzazione delle risorse e dei beni, nonché della gestione dei relativi servizi.

**4. Attività di pianificazione e attività di programmazione** - La dottrina (BENVENUTI, 128) definisce i "**programmi**" come quegli atti espressione dell'attività regolamentare della pubblica amministrazione che disciplinano il comportamento futuro sia dell'ente, sia dei terzi. Nell'attività programmatica, ai fini di cui all'art.41 Cost., rientrano i piani (oltre ai bilanci e ai progetti). L'Autore, definisce il "**piano**" come "la manifestazione di volontà con cui l'ente impegna la propria attività futura di carattere prevalentemente giuridica".

Diversamente, altri Autori **(5)** (CIVITARESE MATTEUCCI, 62 ss.) ricomprendono nell'attività di pianificazione le norme giuridiche che definiscono sia i programmi, sia i piani. L'Autore individua l'**elemento comune** alle due figure nell'"intraprendere un'attività di durata proiettata nel futuro (progetto) che regoli la disciplina di un determinato oggetto e sia volta al raggiungimento di un determinato obiettivo secondo una ordinata temporale o spaziale ovvero secondo entrambe".

Sovente il legislatore utilizza: il termine programma per indicare attività pianificatorie di allocazione di risorse finanziarie o di approntamento di strutture in un arco di tempo pluriennale, il termine piano con riferimento a organigrammi per lo più di carattere territoriale. V. anche **(7)** (GIANNINI, 629 ss.) **(9)** (MAGLIE, 339-342), **(10)** (MORRONE, 1187-1194); **(11)** (URBANI, 49-70).

Alcuni Autori **(8)** (URBANI, 17 ss.) rilevano come la normativa sulla difesa del suolo si espliciti attraverso "una sorta di **superpianificazione**" "estremizzando la tecnica legislativa che caratterizza gli anni '70".

**5. Strumenti di coordinamento delle funzioni amministrative - Il piano di bacino** per l'ampiezza delle finalità e dei contenuti funzionali e per la sua collocazione di vertice nel sistema della pianificazione ambientale, si pone quale valido strumento generale di coordinamento delle diverse funzioni amministrative in materia di tutela ambientale (Trib. Sup. Acq., 2 febbraio 1995, n.13, *FA*, 1995, 1184 ss., con nota di Marrone).

**I piani di bacino di rilievo nazionale** sono anche per le province autonome di Trento e Bolzano uno strumento di coordinamento delle attività con riguardo alle attribuzioni statali e provinciali, sempre che lo statuto o le norme di attuazione non prevedano apposite modalità di coordinamento da ritenersi prevalenti (art.5 DPR 22 marzo 1974, n. 381). Le province devono tener conto delle indicazioni dei Piani di bacino anzidetti e gli altri strumenti di intervento delle Autorità possano autonomamente imporre un obbligo di adeguamento della legislazione provinciale (Corte Cost. 18 luglio 1997, n. 263, in *Guri* 30 luglio 1997, n. 31, p. 27).

## CAPO II

### I SOGGETTI CENTRALI

#### ART. 4 (Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi della difesa del suolo)

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia:** (1) P. URBANI, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; (2) P. M. PIACENTINI, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. Trim. Appalti.*, 1989; (3) G. PASTORI, *Il seicentesimo rovesciato*, in *REG*, 199.; (4) C. DE BELLIS, *Commento all'art.10*, in P. URBANI, *La difesa del suolo*, Roma, 1993 ; (5) B. CARAVITA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Politica del diritto*, 1989; (6) B. CARAVITA, *I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte Costituzionale*, 1987;

**1. Premesse - Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i suoi poteri** - L'articolo riguarda le strutture d'apice preposte all'organizzazione nel settore della difesa del suolo. La configurazione di un modello organizzatorio fortemente centralizzato emerge dall'attribuzione agli organi centrali di tutti i poteri di indirizzo, di coordinamento, di controllo e di approvazione di atti programmatori ed esecutivi.

I poteri del Presidente del Consiglio si sostanziano nell'emanazione di atti finali: 1. di **controllo e approvazione** (nella forma di decreto) (art.4, comma1); 2. di **istituzione** del Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali (art.4, comma2) e del Comitato nazionale per la difesa del suolo (su proposta del Ministro dei lavori pubblici) (art. 6), e di altri servizi necessari alla conoscenza del territorio e dell'ambiente; 3. di **coordinamento** dei piani nazionali di intervento (art.4, comma3).

Tra gli atti finali di approvazione vi rientrano anche quelli derivanti dall'esercizio della **potestà sostitutiva** nei confronti dell'inattività delle regioni (cfr. art.4, comma 1, lett. e, art.15, art.18, art.19). Tra i poteri cd. "minori" (1) (URBANI, 22 ss.) vi sono quelli di **presiedere** il suddetto Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali (art.4, comma2) e di **designare un esperto** di organizzazione amministrativa nel Comitato nazionale per la difesa del suolo (art.6, comma2, lett.f). V inoltre (2) (PIACENTINI, 880 ss.).

**2. Giurisprudenza costituzionale - Art. 4, comma 1** - La legge non disciplina una determinata funzione di indirizzo e di coordinamento, ma precisa, in funzione prevalentemente ricognitiva, che **gli atti di indirizzo e coordinamento**, occorrenti nel settore della difesa del suolo, **devono essere deliberati** dal Consiglio dei Ministri ed **emanati con decreto** dal Presidente del Consiglio stesso; pertanto, l'art.4, comma 1, non è in contrasto con gli artt. 8, comma1, 9, comma1, 12, comma 1, 14, 16, comma 1, agli artt. 68, 89, 100, 107 e 111 del D.P.R. 31 agosto 1972 dello Statuto speciale del Trentino Alto (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

La legge prevede che gli atti di approvazione indicati all'art.4, comma1, siano emanati su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici o del Comitato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e rivestano la forma di decreto. E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio l'emanazione di determinati atti, conseguenti all'esercizio di funzioni connesse alla disciplina della difesa del suolo, senza prevedere la deliberazione del Consiglio dei Ministri ovvero la delega di questo al Presidente (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

**- Art. 4, comma 1, lett. a)** - Il Presidente del Consiglio dei Ministri delibera e approva i criteri ed i metodi (art.4, comma1, lett.a) per assicurare **unitarietà e omogeneità** delle attività amministrative nonché la loro collaborazione ed il loro coordinamento ai sensi degli artt. 2 e 3.

Per gli atti di indirizzo e di coordinamento non sussiste una previsione generale di obbligo di cooperazione da parte delle regioni; pertanto, art. 4, comma1, lett. a) nella parte in cui prevede che il Presidente del Consiglio, previa deliberazioni del Consiglio dei Ministri, stabilisca i metodi ed i criteri anche tecnici per lo svolgimento delle attività conoscitive e pianificatorie, nel settore della difesa del suolo, senza necessità di previe collaborazioni con le regioni, non è in contrasto con gli art. 4, 5 e 58 dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

L'art. 58 dello statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia, il quale prevede il controllo della Corte dei Conti sugli atti regionali, non preclude alla legge di stabilire **altre forme di controllo**; pertanto, l'art.4, comma1, lett.a) legge 18 maggio 1989, n.183, non è in contrasto con l'art.58 dello statuto friulano, nella parte in cui sottopone a controllo del comitato di bacino la realizzazione di opere e di interventi previsti per bacini di rilievo nazionale (Corte Costituzionale 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359,



con nota di Angiolini).

- **Art. 4, comma 1, lett. b)** - La Corte Costituzionale ha dichiarato (26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini) infondata la questione di legittimità di cui all'art.4, comma1, lett.b) nella parte in cui non prevede **la partecipazione o il consenso del Presidente della regione** interessata alle deliberazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri relative all'approvazione dei piani di bacino di rilievo nazionale o interregionale, nonché dei programmi d'intervento. La Corte precisa che la mancanza di una tale previsione non è idonea a legittimare una esclusione *tout court*, la cui partecipazione potrà essere considerata necessaria laddove le disposizioni dei singoli Statuti speciali lo prevedano.

Nel caso in cui statuti speciali o le norme di attuazione prevedano la partecipazione del Presidente regionale alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, la mancata previsione della detta partecipazione da parte di singole leggi non costituisce motivo di illegittimità costituzionale, in quanto il silenzio non può essere interpretato come espressione di una volontà contrastante con la norma di rango superiore. Pertanto, gli artt.4, comma1, lett.b) e 25, comma4, legge 18 maggio 1989, n.183, nella parte in cui non prevedono la partecipazione del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri relativi ai piani di bacino di rilievo nazionale e interregionale e ai programmi nazionali d'intervento, non sono in contrasto con lo statuto della Regione Friuli Venezia Giulia e le relative norme di attuazione (Corte Costituzionale, 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

- **Art.4, comma1, lett. c) e d)** - L'art.4, comma1, lett. c) e d), che prevede l'approvazione di **programmi nazionali e di rilievo nazionale**, da parte del Presidente del Consiglio nel settore della difesa del suolo, programmi che possono incidere anche sul territorio di più regioni, non è in contrasto con l'art.23 del D.P.R.26 agosto 1965, n.1116, recante norme di attuazione dello statuto della regione Friuli Venezia Giulia, poichè l'intesa con la regione in quell'articolo prevista riguarda attività interferenti con le competenze regionali e con gli interventi statali di rilievo generale, per i quali la cooperazione regionale può essere più convenientemente assicurata mediante organi misti che permettono un confronto tra le varie regioni interessate (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

**L'invasività dei poteri statali** nella sfera dell'autonomia regionale emerge, anche se limitatamente al mancato esercizio dei corrispondenti poteri, dagli artt. 4 lett. c, art.15 comma 4, art. 18 comma 2, art. 19 comma ultimo, art. 20), **(5)** (CARAVITA, 587 ss.); **(6)** (CARAVITA, 315 ss.).

- **Art. 4, comma 1, lett. e)** - Il potere "sostitutorio" del Governo previsto dall'art.4, comma1, lett. e), nel caso di persistente inattività dei vari soggetti coinvolti nella complessiva attività pianificatoria in difesa del suolo, è conforme ai principi costituzionali relativi al potere di sostituzione dello Stato (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

**3. Poteri di approvazione: delimitazione dei bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale** -La delimitazione dei bacini idrografici **nazionali ed interregionali** e' riservata allo Stato ai sensi dell'art. 4 comma 1, lett. b), legge 18 maggio 1989, n. 183. Lo Stato puo' esercitare anche le funzioni di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle regioni, in materia di delimitazione dei bacini regionali, ai sensi dell'art. 4 comma 1, legge 18 maggio 1989, n. 183, attribuendo **prevalenza alla delimitazione statale** su quella eventualmente diversa definita dalle regioni (Cons. St., sez. II, 20 maggio 1992, n. 725, in *CS*, 1994, I, 1282).

Spetta allo Stato (con decreto del Presidente del Consiglio) delimitare i bacini nazionali e interregionali (art.4, comma1, lett.b). Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 1977, che ha individuato e delimitato i bacini idrografici interregionali e la circolare del ministero dei lavori pubblici del 30 dicembre 1977, n. 1996, che ha portato a conoscenza delle regioni il detto decreto, sono **atti idonei a determinare un conflitto di attribuzioni** in quanto attraverso l'identificazione e la delimitazione dei bacini predetti essi incidono sul riparto delle competenze fra Stato e regioni. Tale idoneità è assente se si tratta di meri **atti interni** a carattere preparatorio, senza alcuna manifestazione di volontà rivolta all'esterno, non costituendo alcuna decisione bensì una semplice proposta agli organi amministrativi. Infatti, in tal caso gli atti non sarebbero idonei a produrre una immediata violazione o menomazione di attribuzione (Corte costituzionale 11 luglio 1984, n. 187, in *CS*,

1984, II, 792; in G COST 1984, I, 1333; in Rass. avv. stato, 1984, I, 622; in QR 1984, 1440).

La delimitazione dei bacini idrografici **interregionali** rientra nella piena **discrezionalità del governo** e non può pertanto essere soggetta al sindacato di legittimità della Corte costituzionale (Corte costituzionale 11 luglio 1984, n. 187, in QR 1984, 1440; in Rass. avv. Stato, 1984, I, 622). La delimitazione dei bacini idrografici interregionali, per quanto attiene alle valutazioni tecniche, non è censurabile dalla Corte costituzionale (Corte costituzionale 11 luglio 1984 n. 187, in CS, 1984, II, 792; in G COST 1984, I, 1333).

Il Consiglio di Stato (20 maggio 1992, n.725, in CS, 1994, I, 1282) ha riconosciuto che lo Stato può esercitare funzioni di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle regioni in materia di delimitazione dei bacini **regionali** ai sensi dell'art. 4, comma 1. Lo stesso giudice ha inoltre disposto, considerato che la delimitazione dei bacini idrografici nazionali ed interregionali è riservata allo Stato ai sensi dell'art.4, comma 1, lett.b), che tale delimitazione prevale su quella eventualmente diversa compiuta dalle regioni.

**4. Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali** - Le funzioni centrali sono quelle che concernono: a) **l'attività deliberativa** degli atti di indirizzo e coordinamento per i servizi tecnici nazionali e del relativo controllo ("alta vigilanza") (art.4, comma 3); b) **l'attività propulsiva** del Presidente del Consiglio sui programmi nazionali triennali d'intervento in coordinamento con quelli delle regioni e degli altri enti pubblici a carattere nazionale, e di controllo, una volta che questi siano stati approvati, sulla loro corrispondenza agli atti attuativi (art.4, comma 3, cpv.) nonché sulla ripartizione dei fondi disponibili per il primo triennio (art.31, comma 4); c) **l'attività consultiva** sulle proposte del Ministro dei Lavori Pubblici, in ordine agli indirizzi ed ai criteri per lo svolgimento delle competenze proprie del Ministro. Tale attività si esplica attraverso la formulazione di pareri.

Per una qualificazione del Comitato come "cervello motore delle iniziative", nel settore della difesa del suolo, v. **(1)** (URBANI, 23 ss.).

**5. Preventivo controllo della Conferenza permanente Stato-Regioni - L'art.4, comma 4 bis** richiede che gli atti di indirizzo e di coordinamento nel settore della difesa del suolo siano sottoposti alla Conferenza Stato-Regioni (di cui all'art.12, della legge n. 400/1988), perchè siano esaminati i principi, prima della deliberazione del Consiglio dei Ministri.

**6. Coordinamenti normativi con il DPR 616/77.** Per la configurazione della legge 18 maggio 1989, n. 183, quale normativa successiva con contenuto contrastante, con effetti abrogativi taciti della disposizione di cui all'art.89, comma 1, del DPR 24 luglio 1977, n. 616, che prevedeva di sentire le Regioni prima di procedere alla delimitazione dei bacini nazionali e regionali. Cfr. **(3)** (PASTORI, 25 ss.); **(4)** (DE BELLIS, in part. 101). Quest'ultimo Autore rileva che comunque la potestà decisionale dello Stato non sarebbe stata menomata dall'apporto consultivo delle regioni (parere non vincolante).

L'art. 89 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale riserva alla competenza statale "i bacini idrografici a carattere interregionale", comprende non solo i bacini che interessano più regioni, ma anche quelli di carattere **internazionale** che ricadano in parte nel territorio italiano ed in parte nel territorio di uno Stato estero; pertanto, l'esecuzione di opere idrauliche relative a tali bacini rientrano nella competenza dello Stato (Consiglio Stato sez.II, 31 ottobre 1984 n. 1478, in CS, 1986, I, 243)

Il governo della Repubblica, nell'individuare e nel delimitare i bacini idrografici interregionali, ha esercitato un potere-dovere conferitogli dall'art. 89 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e non ha invaso la sfera di competenza delle regioni, costituzionalmente garantita (Corte costituzionale 11 luglio 1984, n. 187, in CS, 1984, II, 792; in G COST 1984, I, 1333; in Rass. avv. stato, 1984, I, 622; in QR 1984, 1440).

**7. Riferimenti legislativi** - L' art.4, comma 1, lett.b), legge n. 183 del 1989, attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di approvare gli atti relativi alla delimitazione dei bacini di rilievo nazionale ed interregionale. Vedasi il DPR 14 aprile 1994, (in Guri n.152 dell'1 luglio 1994, pp. 12-14) recante l'atto di indirizzo e coordinamento delle procedure ed dei criteri per la delimitazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale e interregionale .

## ART.5 (Competenze del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero dell'Ambiente)

### OMISSIS articolo

**Sommario:** (1) F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, cit.; (2) N. GRECO, *Commento agli artt.5-8*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Roma 1993; (3) A. CAPRIA, *La legge quadro sulla difesa del suolo*, in *Difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990; (4) A.A.V.V., *Profilo del Ministero dei Lavori Pubblici*, in *Riv. Queste istituzioni*, 1992, 99 ss.; (5) (a cura del Ministero L.L.P.P.), *La legge 183/89 legislazione e atti* (vol. I) e *Il processo di attuazione* (vol. II), Roma, 1991.

**1. Attività di concerto tra il Ministero dei Lavori Pubblici e il Ministero dell'Ambiente** - L'art. 5, legge n. 183 del 1989, prevede che il Ministero dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente siano responsabili della gestione e della difesa del suolo. La **nozione di responsabilità amministrativa** è diversa da quella di cui all'art.28 Cost. in quanto si rinviene quando gli atti compiuti da chi agisce come organo di una amministrazione siano lesivi di un diritto del privato e siano imputabili alla stessa amministrazione (1) (BENVENUTI, 278-279).

La responsabilità prevista all'art.5 è individuale ed è imputabile al singolo Ministero laddove questi agiscano singolarmente (art.5, comma3) ed è solidale laddove questi agiscano di concerto e d'intesa nell'ambito delle rispettive competenze. In quest'ultima ipotesi, l'attività si sostanzia, in particolare, nella definizione dei piani a carattere nazionale (ai sensi dell'art.2, comma5 e 6, della legge 349/86, istitutiva del Ministero dell'Ambiente) e nell'assicurare il coordinamento ad ogni livello di pianificazione della difesa del suolo, della tutela e dell'utilizzazione delle acque e della tutela dell'ambiente (art.5, comma2, lett.e).

Per un raffronto della disposizione di cui all'art.5 legge n. 183 del 1989 con l'art. 97 Cost. v. (2), (GRECO, 72 ss.), che configura tale cooperazione come "diarchia istituzionale" e come "responsabilità dicasteriale". Altri Autori parlano invece di "diarchia ministeriale" v. (3) (CAPRIA, 27). Sull'organizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici v.(4) (AA.VV), (5) (a cura del Ministero LLPP).

**2. Riferimenti legislativi - Ministero dell'Ambiente** - Il Ministero dell'Ambiente è stato istituito dalla legge 8 luglio 1986, n.349, (Guri 15 luglio 1986, n. 162), art. 10 comma 1 lett.a) e suddiviso (in base alla legge 4 dicembre 1990, n. 368, *Riorganizzazione del servizio prevenzione degli inquinamenti e risanamento ambientale del Ministero dell'Ambiente*, articolo unico, Guri 7 dicembre 1990, n. 286) in due servizi: il primo, competente in materia di tutela delle acque, disciplina dei rifiuti, risanamento del suolo e prevenzione dell'inquinamento di natura fisica; il secondo, nel settore dell'inquinamento atmosferico e acustico e le industrie a rischio.

## ART.6 (Comitato nazionale per la difesa del suolo: istituzioni e compiti)

### OMISSIS articolo

**1. Comitato nazionale per la difesa del suolo. Costituzione e attività** - Considerata la complessa struttura e la lentezza dei **termini di costituzione** del Comitato, il legislatore ha previsto all'**art.6, comma 5**, tempi certi entro i quali l'organo, di durata quinquennale, sia reso attivo e operante ad esercitare le proprie funzioni con la sola presenza di metà dei componenti effettivamente designati. Differenti sono i termini previsti agli artt. 6, comma 5 e 26, rispettivamente di novanta giorni per il cambiamento ciclico dei membri e di quarantacinque giorni per l'istituzione del primo Comitato dall'entrata in vigore della legge, art.26; termine, quest'ultimo, non rispettato con il Dpcm 15 dicembre 1989, sull'"Istituzione del Comitato nazionale per la difesa del suolo".

Il Comitato nazionale rappresenta un organo di consulenza tecnico-scientifica i cui **pareri**, proposte e osservazioni, previsti dall'art. 6 legge n. 183 del 1989, sono atti obbligatori ma non vincolanti. Imprecisione terminologiche sono presenti all'**art. 6, comma 7**, laddove il legislatore usa indistintamente i verbi di "formulare" ed "esprimere" con riguardo ai pareri -cfr. art. 6, comma 7, lett.d) e e)-.

**2. Sottocommissioni** - Il Comitato nazionale per la difesa del suolo disciplina il proprio funzionamento e, con il regolamento del 26 gennaio 1990, ha previsto, in particolare, quattro sottocommissioni: tecnico-scientifica; di pianificazione; di programmazione; normativa e di organizzazione.

Il regolamento del Comitato nazionale per la difesa del suolo, istituito con legge 18 maggio 1989, n.183, non consente la facoltà da parte del comitato di delegare le sue funzioni ad una sottocommissione, se questa, prevista dalla legge e istituita con il regolamento stesso, preveda l'attribuzione solo delle competenze istruttorie (Cons.St., Ad.Generale, 7 marzo 1991, n. 15, in CS, 1992, I, 1490).

**3. Riferimenti legislativi** - Per la costituzione e per il funzionamento del Comitato sono state emanate numerose normative ad integrazione della disposizione di cui all'art.6: **(I)** artt. 2 e 14 della legge 253/90, recante "Disposizioni integrative della legge 183/89"; **(II)** Dpcm 15 dicembre 1989, sull'"Istituzione del Comitato nazionale per la difesa del suolo"; **(III)** Dpcm 28 febbraio 1990, **(IV)** Dpcm 2 aprile 1990, **(V)** Dpcm 12 dicembre 1990; (i dpcm **(III-V)** riguardano l'"Integrazione e la modifica del Dpcm 15 dicembre 1989"); **(VI)** Dpcm 22 aprile 1991 sulla "Modifica al Dpcm 15 dicembre 1989; **(VII)** Decreto del Ministero dei lavori Pubblici, 6 ottobre 1990, n. 460, concernente il "Regolamento recante l'organizzazione della Direzione generale della difesa del suolo".

## **ART.7 (Direzione generale della difesa del suolo)**

### *OMISSIS articolo*

**1. Premessa - Direzione Generale della difesa del suolo** - Tra le innovazioni introdotte dalla legge 18 maggio 1989, n.183, vi è quella (art.7, comma1) che concerne l'istituzione della nuova Direzione Generale della difesa del suolo che sostituisce la precedente Direzione Generale acque e impianti elettrici del Ministero dei Lavori Pubblici. L'organo, oltre alle competenze assunte precedentemente, riveste le nuove funzioni di segreteria del Comitato nazionale per la difesa del suolo e le attribuzioni incumbenti al Ministero dell'Ambiente.

**2. Giurisprudenza costituzionale** - Spetta allo Stato **disciplinare l'organizzazione** della Direzione generale della difesa del suolo di cui all'art.7 della legge 18 maggio 1989, n.183, mediante il decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 6 ottobre 1990, n. 460 (Corte Cost. 9 marzo 1992, n.97, *in CS*, 1992, II, 412; *in G COST* 1992, 947; *in GI*, 1992, I, 1, 2057; *in REG*, 1993, 172). Non esorbita dalle attribuzioni dello Stato il Decreto Ministeriale n. 460 del 1990 citato. Tale decreto, infatti, si connota come **regolamento ministeriale esecutivo** della legge n. 183 del 1989 sulla tutela del suolo; pertanto, è naturalmente sprovvisto della forza necessaria per modificare il riparto delle competenze Stato-Regioni; dall'altra parte, esso fa espressamente salve le funzioni spettanti alle Regioni (Corte Cost. 9 marzo 1992, n.97, *in CS*, 1992, II, 412; *in G COST* 1992, 947; *in GI*, 1992, I, 1, 2057; *in REG*, 1993, 172).

Il decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 6 ottobre 1990, n. 460, con il quale è stata disciplinata l'organizzazione della Direzione Generale della difesa del suolo, per svolgere ai sensi della legge 18 maggio 1989, n.183, -oltre alla funzione di segreteria del Comitato nazionale per la difesa del suolo, funzioni già spettanti alla precedente Direzione Generale delle acque e degli impianti elettrici-, non ha arrecato alcuna modificazione al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di vigilanza sugli enti pubblici e sui consorzi, nel settore di sdemanializzazione dei relitti d'alveo e delle pertinenze idrauliche, nell'ambito delle concessioni di derivazione d'acque spettanti alle Regioni, di aggiornamenti e di modifiche al piano regolatore generale degli acquedotti concernenti le risorse idriche destinate a soddisfare esigenze dei territori regionali. Pertanto, è infondata la questione di legittimità costituzionale sul conflitto di attribuzioni sollevata dalla Regione Toscana, in base al presupposto che il citato decreto abbia invaso competenze costituzionalmente attribuite alla Regione stessa (Corte Cost. 9 marzo 1992, n.97, *in CS*, 1992, II, 412; *in G COST* 1992, 947; *in GI*, 1992, I, 1, 2057; *in REG*, 1993, 172).

**3. Natura giuridica del DM 460/1990** - Il decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 6 ottobre 1990, n. 460, che ha disciplinato l'organizzazione della Direzione Generale della difesa del suolo, ha natura di **regolamento di organizzazione** ed è soggetto, come tale, alla disciplina dettata all'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400 (*Cons. St., Ad. Plenaria, 31 maggio 1990, n. 62, in CS, 1992, I, 858*).

#### **ART. 8 (Collaborazione interministeriale)**

*OMISSIS articolo*

**1. Premessa - Sollecitazione delle attività amministrative** - In considerazione della "diarchia istituzionale" prevista all'art.5 della legge 18 maggio 1989, n.183, della possibilità riconosciuta di avvalersi dell'attività dei medesimi organi (Direzione generale della difesa del suolo) (art.7, comma1), della previsione di organi misti (Comitato nazionale per la difesa del suolo, Comitato dei Ministri per i servizi nazionali tecnici e per gli interventi nel settore della difesa del suolo, Servizi tecnici nazionali), composti da membri di entrambi i Ministeri, dei Lavori Pubblici e dell'Ambiente (art.6, comma3, art.4, comma2, art.9, comma3), il legislatore ha sentito la necessità, onde assicurare il buon andamento dell'amministrazione (art.97 Cost.), di prevedere un meccanismo di sollecitazione delle attività amministrative centrali e periferiche. Tale previsione consente di attivare i processi decisionali delle autorità, sia quando si rende necessario attivare contestualmente talune procedure al fine di coordinare l'azione amministrativa, sia quando si presentano ipotesi di ritardo o di inerzia ingiustificate.

#### **ART. 9 (I Servizi tecnici nazionali)**

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia** - **(1)** P. URBANI, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; **(2)** G. GISOTTI, G. POLIANDRI, *Il sistema dei servizi tecnici nazionali previsti dalla legge quadro sulla difesa del suolo*, in RLP, 1990, I.

**1. Premessa - Servizi tecnici nazionali: unitarietà e funzioni** - La legge 18 maggio 1989, n.183, innova il sistema organizzativo precedentemente esistente accorpando e riordinando i tre Servizi tecnici istituiti presso il Ministero dei Lavori Pubblici (Servizio mareografico e idrografico, Servizio sismico, Servizio dighe) e quello (Servizio geologico) istituito presso il Ministero dell'industria e del commercio, poi trasferito al Ministero dell'Ambiente (ex art.17, comma2, legge349/86), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il legislatore prevede attraverso l'unificazione dei servizi tecnici di assicurare un collegamento delle informazioni ed il loro utilizzo in modo coordinato. Uno degli aspetti più interessanti e nuovi della disposizione consiste nell'aver previsto che i servizi tecnici nazionali siano a disposizione delle amministrazioni e dei cittadini **(1)** (URBANI, 93 ss.).

Le funzioni generali dei servizi tecnici nazionali concernono lo svolgimento delle: a) attività conoscitive, nella realizzazione di un centro informativo unico e della rete nazionale integrati di rilevamento e di sorveglianza; b) attività consultive, nel fornire dati e pareri a chiunque ne faccia richiesta dietro rimborso spese del servizio reso **(24)** (GISOTTI, POLIANDRI, 89-94).

**2. Giurisprudenza costituzionale - Art. 9, comma 8, lett. a) - Consiglio dei Direttori** - E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.9, comma 8, lett. a), legge 18 maggio 1989, n.183, nella parte in cui affida al Consiglio dei direttori, istituito dall'art.9, comma7, il **coordinamento dei servizi tecnici provinciali** operanti nel settore di cui alla stessa legge. Il coordinamento dei servizi tecnici provinciali va inteso come coordinamento tecnico e non politico-amministrativo (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

Il coordinamento tecnico non è disciplinato dalle norme relative alla funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e non esige il rispetto delle norme procedurali attinenti all'esercizio di tale funzione; pertanto, non è in contrasto con il DPR 31 agosto 1972, n. 670 e con le relative norme di

attuazione l'art. 9, comma 8, lett. a) legge 18 maggio 1989, n.183, sotto il profilo che il coordinamento dei servizi tecnici provinciali affidati al Consiglio dei direttori dal citato articolo debba essere ricondotto alla funzione di indirizzo e coordinamento (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

- **Art. 9, comma 9, lett. a) e b) - Organizzazione dei servizi tecnici nazionali** - L'art.9, comma 9, lett. a) e b) legge 18 maggio 1989, n.183, che prevede la riorganizzazione dei servizi tecnici nazionali e la fissazione di criteri generali per il coordinamento dei servizi stessi, si riferisce al coordinamento tecnico di servizi nazionali e non lede pertanto in alcun modo le competenze della Provincia di Bolzano in materia di ordinamento ei propri uffici (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

- **Art. 9 comma 9, lett. c) - Formazione dei ruoli** - Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 9, lett. c), e commi successivi, 12, comma 5, e 24, comma 1, legge 18 maggio 1989, n.183, nella parte in cui disciplinano il ruolo e il trattamento del personale dei servizi tecnici, nonché gli uffici periferici delle autorità di bacino e la rideterminazione delle dotazioni organiche, per presunta violazione relativamente alla Provincia autonoma di Bolzano, delle disposizioni dettate a tutela del bilinguismo e della proporzionale etnica nel pubblico impiego, in riferimento agli artt. 89 e 100 dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige e relative norme di attuazione. Queste ultime disposizioni si applicano indipendentemente da quelle di carattere necessariamente generale contenute nella legge (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

**3. Organizzazione e personale dei servizi tecnici nazionali** - Il personale dei servizi tecnici nazionali, che l'art. 9 legge 18 maggio 1989, n.183, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, non può essere considerato quale personale proprio della Presidenza, fintantochè non diventa operativo e funzionante l'assetto organizzativo prefigurato dall'art.9, legge n.183 cit., a seguito della entrata in vigore della normativa secondaria di attuazione da tale norma espressamente prevista; ne consegue che al personale appartenente a tali servizi non spetta la speciale indennità ex art.8 legge 8 agosto 1985, n. 455, che presuppone l'adibizione del personale a compiti istituzionalmente propri della Presidenza del Consiglio (Cons. St., Sez. IV, 8 maggio 1995, n. 301, *FA*, 1995, 856; in *CS*, 1995, I, 610).

**4. Riferimenti legislativi** - Con il DPR 24 gennaio 1991, n.85, sul "regolamento concernente la riorganizzazione ed il potenziamento dei Servizi tecnici nazionali geologico, idrografico e mareologico, sismico e dighe nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 9 della legge 18 maggio 1989, n.183", sono state disciplinate le strutture organizzative, il personale e le funzioni dei servizi tecnici nazionali.

### CAPO III

#### LE REGIONI, GLI ENTI LOCALI E LE AUTORITA' DI BACINO DI RILIEVO NAZIONALE

##### ART.10 (Le Regioni)

###### OMISSIS articolo

**Bibliografia** - **(1)** P.VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Milano, 1987; **(2)** C. DE BELLIS, *Commento all'art.10*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; **(3)** A.SILVESTRI, *Commento all'art.13*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, cit., 155 ss.; **(4)** A.SILVESTRI, *I lavori pubblici di interesse regionale*, Imola, 1976; **(5)** A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; **(6)** U. POTOTSCHING, *Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, in *REG*, 1980; **(7)** G. PASTORI, *Il seicentesimo rovesciato*, in *REC*, 1991; **(8)** R. IANNOTTA, *Osservazioni a C.Cost. 11 luglio 1984, n.187 (acque - bacini idrografici interregionali - delimitazione - criteri tecnici*, in *Arch. giur.* 1984; **(9)** P.Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; **(10)** A MANGANO, *Oltre la Legge 183: problemi e prospettive*, in A. Paoletta (a cura di), *La*

*pianificazione di bacino ex lege 183/89, Cosenza, 1992.*

**1. Premessa - Norma a contenuto tautologico** - La disposizione di cui all'art.10, comma1, prima parte, si presenta con un contenuto tautologico; in particolare, disponendo "...ove occorra..." non aggiunge nulla di nuovo all'esercizio di quella potestà discrezionale propria dell'attività amministrativa. Attività discrezionale che consiste in quel "margine di apprezzamento che la legge lascia alla determinazione dell'autorità amministrativa" di agire singolarmente o d'intesa con le altre autorità e che può essere meramente amministrativa ovvero tecnica, qualora sia da effettuarsi sulla base di regole, cognizioni e mezzi formali della scienza e della tecnica **(1)** (VIRGA, 6 ss.). Il carattere tautologico è presente anche all'art. 1, comma 2 legge 18 maggio 1989, n.183, laddove il legislatore afferma che "la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione".

Privo di rilievo giuridico appaiono anche le disposizioni di cui all'art.10, comma1, prima parte, ("le regioni ... esercitano le funzioni ad esse trasferite e delegate ai sensi della presente legge...") e all'art.10, comma 8, ("restano ferme tutte le altre funzioni amministrative già trasferite alle regioni"), considerato, da un lato, che in carenza di una disposizione contraria, le competenze attribuite loro dalla legge 18 maggio 1989, n.183 si aggiungono ex legis a quelle precedentemente previste (dal DPR 616/1977 sull'assetto e sull'uso del territorio); e, dall'altro lato, che in presenza di una disposizione contraria le prescrizioni della l. 18 maggio 1989, n.183, o si limitano a recepirle se non dispongono diversamente, ovvero le modificano **(2)** (DE BELLIS, 97).

Anche l'attribuzione (art.10, comma 1, prima parte) alle regioni di funzioni attinenti alla "gestione delle risorse d'acqua e di terra" non individua un settore diverso da quello previsto all'art.1, comma1, legge 18 maggio 1989, n.183.

**2. Sulla delimitazione dei bacini idrografici** - La delimitazione dei bacini in nazionali, interregionali e regionali è basata su criteri naturalistici che considerano solo i fattori morfologici e non quelli connessi all'uso delle risorse del bacino **(9)** (URBANI, 27); **(10)** (MANGANO, 155 ss.). Diversamente i piani di bacino sono tassativamente delineati e non coincidono con gli ambiti amministrativi regionali in quanto prendono a riferimento i bacini idrografici dei corsi d'acqua aventi rilievo nazionale, individuati sulla base di criteri attinenti alla dimensione, agli interessi economici, politico-sociali, demografici a cui essi ineriscono. Per la nozione di bacino e sub-bacino si rinvia all'art.1, comma2, lett. d) e e).

**3. Giurisprudenza costituzionale - Attribuzione delle opere afferenti ai Bacini idrografici interregionali** - Prima dell'entrata in vigore dell'art.34 della legge 18 maggio 1989, n. 189, rientravano nella competenza statale le opere idrauliche di **III categoria**, attribuite in via generale alla competenza delle regioni dall'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, quando ricadevano in bacini idrografici interregionali, come risultava dal coordinamento degli art. 88 e 89 d.P.R. n. 616 cit.; con la conseguente illegittimità del provvedimento che attribuiva agli organi statali la vigilanza sui consorzi idraulici di terza categoria, riguardanti i bacini interregionali (Corte costituzionale 10 giugno 1988, n. 631, in CS, 1988, II, 1090).

La Corte Costituzionale, dichiarando infondata la questione sollevata con riferimento alla legge 3 gennaio 1978, n. 2, (Corte Costituzionale, 9 luglio 1984, n. 188), ha escluso l'esistenza di lesioni dirette alla sfera dell'autonomia regionale, garantita dagli artt. 117 e 118 Cost., ogni volta che il legislatore nazionale ravvisi: la necessità di intervenire con misure urgenti e indilazionabili in zone colpite da calamità naturale; un preminente interesse nazionale da tutelare; interventi che esigano un indirizzo unitario, programmatico e organizzativo, che soltanto lo Stato può adeguatamente assicurare. Ciò si verifica maggiormente quando le misure da prendersi concernono le opere idrauliche di **II e III categoria**, ricadenti in bacini idrografici considerati interregionali ai sensi dell'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, come nel caso di specie, riguardante il bacino idrografico del Po, definito tale dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 22 dicembre 1977

E' stata considerata manifestamente infondata -in riferimento agli art. 117 e 118 Cost.- la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Piemonte, dell'art. 3 legge 19 gennaio 1979 n. 17, nella parte in cui riserva alla competenza dello Stato i lavori di costruzione, sistemazione e riparazione delle opere idrauliche di **II e III categoria** ricadenti nei bacini a carattere interregionale, nonché le opere di pronto intervento da eseguirsi in

Piemonte. (Giurisprudenza conforme Corte costituzionale 14 gennaio 1986, n. 10, in *G COST*, 1986, I, 67).

Spetta alla regione Liguria e non allo Stato provvedere alla manutenzione di opere idrauliche di **IV o V categoria** o non classificate, comprese nel bacino idrografico interregionale del fiume Magra. Il trasferimento alle regioni delle funzioni concernenti le opere idrauliche di IV e V categoria o non classificate, operato dall'art. 2 d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8, non e' stato abrogato o limitato alle sole opere relative ai bacini regionali dal regime provvisorio introdotto con l'art. 80 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 per i bacini interregionali, poiche' tale regime, che richiede l'intesa fra Stato e regioni, non e' applicabile alle opere di rilievo strettamente locale, qualunque sia la dimensione, regionale o interregionale, del bacino idrografico cui esse ineriscono (Corte costituzionale 6 giugno 1989, n. 322, in *CS*, 1989, II, 789 (s.m.); in *RG ED*, 1989, I, 621).

La **delimitazione dei bacini idrografici interregionali** rientra nella piena discrezionalità del governo e non puo' pertanto essere soggetta al sindacato di legittimita' della Corte costituzionale (Corte costituzionale 11 luglio 1984, n. 187, in *CS*, 1984, II, 792; in *G COST* 1984, I, 1333; in *Rass. avv. stato*, 1984, I, 622; in *QR*, 1984, 1440).

La delimitazione dei bacini idrografici interregionali, per quanto attiene alle valutazioni tecniche, non e' censurabile dalla Corte costituzionale (Corte costituzionale 11 luglio 1984, n. 187, in *CS*, 1984, II, 792; in *G COST* 1984, I, 1333; in *Rass. avv. stato*, 1984, I, 622; in *QR* 1984, 1440).

**Attribuzione delle opere afferenti ai Bacini idrografici regionali/provinciali** - Il potere di indirizzo e coordinamento dello Stato nei riguardi delle regioni puo' essere esercitato solo se trova un **supporto nella legislazione statale**; pertanto, e' illegittimo, in quanto lesivo dell'autonomia della provincia autonoma di Trento, l'art. 3 comma 2 e 3 D.P.C.M. 1 marzo 1991, il quale stabilisce che, con atto di indirizzo e di coordinamento, saranno definiti le procedure, gli obiettivi ed i criteri di aggiornamento dei capitolati per l'esecuzione delle opere attinenti alla difesa del suolo e determinati i criteri di integrazione e di coordinamento fra le attivita' conoscitive dello Stato, in ordine ai bacini di rilievo nazionale, con quelle delle autorita' di bacino e delle regioni, nonche' le modalita', anche tecniche, per lo svolgimento di tali attivita', non essendovi alcuna norma di legge che attribuisca specificatamente un potere di indirizzo e di coordinamento dello Stato nelle indicate materie.

Corte costituzionale 3 febbraio 1992 n. 30, in *CS*, 1992, II, 177. in *G COST* 1992, 156. in *Riv. giur. edilizia* 1992, I, 269. In *Riv amm. R.I.* 1992, 905 (nota), in *GI* 1992, I, 1, 2102.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 1977, che ha individuato e delimitato i bacini idrografici interregionali e la circolare del ministero dei lavori pubblici del 30 dicembre 1977, n. 1996, che ha portato a conoscenza delle regioni il detto decreto, sono **atti idonei a determinare un conflitto di attribuzioni** in quanto attraverso l'identificazione e la delimitazione dei bacini predetti essi incidono sul riparto delle competenze fra Stato e regioni. Tali atti, qualora assumano il carattere di atti interni e meramente preparatori non sono idonei a determinare un conflitto di attribuzione (Corte costituzionale 11 luglio 1984, n. 187, in *CS*, 1984, II, 792; in *G COST* 1984, I, 1333; in *Rass. avv. stato*, 1984, I, 622; in *QR* 1984, 1440), **(8)** (IANNOTTA, 2261).

Il governo della Repubblica, nell'individuare e nel delimitare i bacini idrografici interregionali, ha esercitato un potere-dovere conferitogli dall'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e non ha invaso la sfera di competenza delle regioni, costituzionalmente garantita (Corte costituzionale 11 luglio 1984, n. 187, in *CS*, 1984, II, 792; in *G COST* 1984, I, 1333; in *Rass. avv. stato*, 1984, I, 622; in *QR*, 1984, 1440).

Rientra nella discrezionalità dello Stato determinare le forme piu' opportune di **collaborazione delle regioni** in relazione all'esercizio di un potere spettante allo Stato stesso; pertanto l'art. 1 comma 1 legge 31 dicembre 1982 n. 979 non e' in contrasto con gli art. 4 n. 3, 10, 12 e 5 n. 16 dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia nella parte in cui prevede un motivato avviso anziche' l'intesa con la regione, nella predisposizione del piano generale di difesa del mare e delle coste dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino (Corte costituzionale 15 novembre 1988 n. 1031, in *Riv. amm. R.I.* 1989, 252. *RGA*, 1989, 345).



**4. Ancora sull'attribuzione di competenze per le opere afferenti ai Bacini nazionali, interregionali, regionali** - Con la legge 183/1989, il carattere interregionale non comporta direttamente la **competenza statale**. I bacini di rilievo nazionale vengono prevalentemente attribuiti alla competenza statale, cioè all'Autorità di bacino di composizione mista statale-regionale; i bacini di rilievo interregionale e regionale, prevalendo l'interesse regionale, vengono attribuiti alla **competenza regionale** (della singola regione o di più di esse unite da intese) (cfr. **(3)** (SILVESTRI, 155 ss.); **(4)** (SILVESTRI); **(5)** (BARBERA); **(6)** (POTOTSCHING, 105-120). V. inoltre la pronuncia della Corte Conti, sez. contr., 28 settembre 1989 n. 2157, In CS, 1990, II, 938, che evidenzia come l'entrata in vigore della legge 18 maggio 1989 n. 183 attui definitivamente il trasferimento alle regioni delle funzioni concernenti i bacini "de quibus".

Con riguardo agli **interventi programmati e finanziati per i bacini idrografici interregionali**, sulla base della legislazione del regime transitorio, deve ritenersi che permanga la competenza statale anche dopo il definitivo trasferimento alle regioni delle funzioni concernenti i bacini idrografici interregionali, operato con legge 18 maggio 1989, n. 183, entrata in vigore il 9 giugno 1989, sempre che i suddetti interventi risultino già compiutamente perfezionati nella fase costitutiva e siano già stati assunti i relativi impegni di spesa, salva l'opportunità di adeguate intese in ordine all'esecuzione delle opere che possano interferire con i nuovi piani di bacino (Corte Conti, sez. contr., 28 settembre 1989, n. 2157, in CS, 1990, II, 938).

L'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, il quale riserva alla competenza statale "i bacini idrografici a carattere interregionale", comprende non solo i bacini che interessano più regioni, ma anche i **bacini carattere internazionale** che ricadano in parte nel territorio italiano ed in parte nel territorio di uno Stato estero; pertanto, l'esecuzione di opere idrauliche relative a tali bacini rientrano nella competenza dello Stato (Consiglio Stato sez. II, 31 ottobre 1984 n. 1478, in CS, 1986, I, 243). In argomento v. il DPR 14 aprile 1994, (in Guri n.152 dell'1 luglio 1994, pp. 12-14) recante l'atto di indirizzo e coordinamento delle procedure ed dei criteri per la delimitazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale e interregionale.

(Prima della legge 183/89) il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 opera il trasferimento alla competenza delle regioni delle opere idrauliche di **III categoria**, quali previste dall'art. 7 T.U. 25 luglio 1907 n. 523, interessanti i bacini di una sola regione, e lascia alla attribuzione dello Stato quelle relative ai bacini interregionali; con la conseguente illegittimità del decreto del magistrato del Po di approvazione di un progetto, redatto dall'ufficio del Genio civile, concernente un bacino idrico interregionale classificato tra le opere idrauliche di terza categoria v. Corte Conti 8 giugno 1978, n. 881, in *FA*, 1979, 736, I (s.m.); in *Riv. corte conti*, 1978, 1139.

**5. Delimitazione dei bacini e conflitto di competenza Stato-regioni** - Spetta allo Stato (con decreto del Presidente del Consiglio) delimitare i bacini nazionali e interregionali (art.4, comma 1, lett. b) legge 18 maggio 1989, n. 183), mentre alle regioni viene riconosciuta la potestà di **delimitare i bacini regionali** (art.10, comma1, lett.a). Ne consegue che i bacini regionali sono delimitati solo a seguito di quelli di rilievo nazionale e interregionale per i quali non viene richiesto alcun intervento delle Regioni. Lo Stato può esercitare anche le **funzioni di indirizzo e di coordinamento** nei confronti delle regioni, in materia di delimitazione dei bacini regionali, ai sensi dell'art. 4 comma 1, legge 18 maggio 1989, n. 183; pertanto, la **delimitazione statale prevale** sulla quella eventuale diversa compiuta dalle regioni (Cons. St., sez. II, 20 maggio 1992, n. 725, in CS, 1994, I, 1282).

Per la configurazione della legge 18 maggio 1989, n. 183, quale normativa successiva con contenuto contrastante, con effetti abrogativi taciti della disposizione di cui all'art.89, comma1, del DPR 24 luglio 1977, n. 616, che prevedeva di sentire le Regioni prima di procedere alla delimitazione dei bacini nazionali e regionali cfr. **(7)** (PASTORI, 25 ss.); **(2)** (DE BELLIS, in part. 101. Quest'ultimo Autore rileva che comunque la potestà decisionale dello Stato non sarebbe stata menomata dall'apporto consultivo delle regioni (parere non vincolante).

**6. Delega e attribuzioni alle Regioni** - La delega alle regioni in materia di bacini idrografici interregionali di cui al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è esercitata sulla base di programmi fissati e coordinati dai competenti organi statali, per cui in mancanza di tali programmi e di tale coordinamento la delega stessa non può considerarsi operante (T.A.R.

Lombardia sez. II, Milano, 10 settembre 1983, n. 1359, in *FA*, 1984, 411) (s.m.).

Le leggi regionali della Lombardia 14 giugno 1975, n. 92 e 31 dicembre 1976, n. 55, non evidenziano alcun contrasto con gli artt. 117 e 118 cost., in quanto non menzionano in alcun punto una pretesa competenza della regione Lombardia anche relativamente ai bacini idrografici interregionali (T.A.R. Lombardia, sez. II, Milano, 10 settembre 1983, n. 1359, in *FA*, 1984, 411 (s.m.).

Spetta alle regioni (a statuto ordinario) provvedere, anche all'interno dei bacini idrografici interregionali, in ordine alle opere idrauliche di quarta e quinta categoria o non classificabili ai sensi del T.U. del 1904, n. 523 (Corte costituzionale 6 giugno 1989, n. 322, in *Rass. avv. Stato* 1989, I, 53).

Le Regioni provvedono a delimitare i bacini regionali e, con riferimento a quelli nazionali, esplicano le attività di cui all'art. 10 comma1, lett. b e c). La norma non precisa il carattere (obbligatorio o facoltativo) di tali attività. Secondo alcuni Autori **(2)** (DE BELLIS, in part. 102 ss.) si dovrebbe comunque trattare di un **potere sostitutivo previsto in via residuale** a favore delle regioni, le quali sarebbero chiamate solo in ipotesi di azioni necessitate e oggettivamente motivate. L'Autore ritiene, inoltre, che ipotesi di responsabilità in caso di omissione dell'esercizio del potere sostitutorio non sarebbero configurabili nei confronti delle Regioni, bensì, dello Stato nella persona dei servizi tecnici centrali.

Allorchè si attivino ai sensi dell'art.10, comma1, lett.b) e c), le Regioni formulano proposte utili per la **formazione dei programmi operativi e per la delimitazione dei bacini di rilievo nazionale**, potendo così, da un lato, operare controlli effettivi sull'attività amministrativa centrale inerente alla realizzazione delle opere dei bacini nazionali (gestione dei finanziamenti, stabilità del suolo, qualità dell'acqua, etc.), e, dall'altro lato, far valere gli interessi locali proponendosi altresì quali soggetti attuatori di opere e di interventi all'interno dei piani di bacino ovvero quali concessionari per attuare tali interventi. Tali proposte dovranno essere prese in considerazione in sede di delimitazione dei bacini nazionali.

I "poteri di intervento facoltativo preventivo" a favore delle Regioni, previsti all'art.10, comma1, consentono loro di esercitare poteri di **iniziativa sul sindacato giurisdizionale** dell'attività amministrativa nel settore dell'elaborazione limitatamente ai piani e ai programmi di intervento **(2)** (DE BELLIS, in part. 102 ss.).

*Diversamente* in merito al potere sostitutivo statale nelle competenze regionali v. l'art. 4, comma1, lett. e), legge 18 maggio 1989, n.183, nei casi di persistente inattività.

**7. Polizia idraulica: nozione e giurisdizione** - Per attività di polizia idraulica s'intende l'attività di vigilanza svolta, nei fiumi e nei laghi, dagli organi pubblici per il controllo dell'utilizzazione delle acque, compresa quindi la potestà di intervenire a tutela delle acque in via preventiva ovvero repressiva **(2)** (DE BELLIS, 107 ss.). La delega delle funzioni alle Regioni nel settore della polizia idraulica di cui all'art. 10, comma1, lett. f) **non configura una nuova attribuzione** in quanto già prevista nel DPR 616/77 art.90 lett. e).

La cognizione della controversia avente ad oggetto l'assunta illegittimità del provvedimento amministrativo adottato in materia di polizia idraulica, spetta, ai sensi dell'art. 143, lett. b) T.U. 11 dicembre 1933 n. 1775 al **Tribunale superiore delle acque pubbliche** in unico grado (Consiglio Stato sez.VI, 26 ottobre 1982 n. 523, in *FA* 1982, I,1918 (s.m.).

Rientra nella competenza dei Tribunali Regionali delle Acque la cognizione di tutte le controversie che incidono, direttamente o indirettamente sugli **interessi pubblici connessi al regime delle acque**, restando affidate alla competenza degli organi ordinari dell'autorità giudiziaria le controversie tra privati, le quali, ancorché abbiano per presupposto l'utilizzazione dell'acqua pubblica, non incidono sugli interessi della pubblica amministrazione. Con riguardo, in particolare, alle derivazioni di acque pubbliche per impianti di energia elettrica, la speciale competenza dei tribunali delle acque si arresta, normalmente, nel momento in cui, completata la presa di derivazione, l'acqua si trasforma in energia motrice perché immessa nelle condotte forzate, nelle vasche, nei bacini di carico e nei canali che formano le cascate sulle ruote e turbine idrauliche. Spetta, pertanto, al giudice ordinario (non specializzato) la cognizione della controversia in cui il ricorrente lamenta che la riattivazione di un impianto idroelettrico in disuso abbia sovvertito la situazione

possessoria della condotta forzata di carico delle acque (destinata dal ricorrente medesimo allo scarico delle acque di un proprio fabbricato), trattandosi di controversia possessoria tra privati, nella quale non sono coinvolti interessi della P.A., senza che assuma rilievo, al fine dell'indicata tutela, l'eventuale appartenenza del bene conteso al demanio pubblico (Cassazione civile, sez. un., 15 aprile 1994, n. 3520, in Giust. civ. Mass. 1994, 495) (s.m.)

Rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia in ordine all'affidamento di un contratto per la predisposizione di un piano di bacino e per l'esecuzione di opere idrauliche, rilevando in sede contenziosa problemi strettamente amministrativi, inerenti alla **procedura contrattuale "a evidenza pubblica"**, mentre non entrano in discussione questioni di derivazione o, comunque, riguardanti il regime delle acque, in quanto tali riservate al tribunale superiore delle acque pubbliche (T.A.R. Toscana sez. I, 30 maggio 1991, n. 314, in T.A.R. 1991, I,2432).

Sono soggette alla speciale giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche soltanto le impugnazioni di quei provvedimenti preordinati ad **influire in via immediata e diretta sul regime delle acque pubbliche**, ed in particolare quelli adottati nell'esercizio dei poteri di polizia idraulica ai sensi del r.d. 25 luglio 1904 n. 523; pertanto, esula da tale speciale giurisdizione e rientra in quella del giudice amministrativo l'impugnazione del diniego di nulla osta ambientale all'estrazione di materiale da aree prospicienti uno specchio di acqua pubblica, preordinato alla tutela paesaggistica del luogo (Cons.giust.amm. Sicilia 12 aprile 1995, n. 140, in CS, 1995,I, 574 (s.m.) in FA 1995,1303). Invece, rientra nella giurisdizione del tribunale superiore delle acque pubbliche il ricorso prodotto contro l'approvazione di un progetto di regimazione dell'alveo di un fiume, adottato nell'esercizio di poteri di polizia idraulica, ai sensi del r.d. 25 luglio 1904, n. 523 (Tribunale sup.re acque 22 febbraio 1991 n. 13; in CS, 1991, II, 423).

Esula dalla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo la controversia concernente l'accertamento del preteso diritto di proprietà, a favore del privato, di un lago, relativamente al quale l'autorità amministrativa (nella specie la giunta provinciale di Bolzano) ha accertato con proprio decreto la demanialità. Vertendosi in materia di preteso **diritto soggettivo perfetto su bacino** incluso in elenco delle acque pubbliche, la cognizione della controversia spetta al competente tribunale regionale delle acque, ai sensi dell'art. 140 r.d. 11 dicembre 1933 n. 1775. Consiglio Stato sez.VI, 5 agosto 1985 n. 450, in FA 1985, 1387 (s.m.).

La regione non è legittimata passivamente nel giudizio in cui si contesti la legittimità di un provvedimento del genio civile (nella specie, anteriore al d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616) che disponga l'eliminazione di un'abusiva **interclusione dell'alveo di un torrente**, se oggetto della controversia sia non la legittimità dell'esercizio di poteri di polizia idraulica bensì la natura privata o demaniale dell'alveo (Tribunale sup.re acque 20 febbraio 1986 n. 8, in CS, 1986, II, 255).

I provvedimenti di polizia idraulica adottati ai sensi dell'art. 14 lett. D legge 5 maggio 1907 n. 257 dal magistrato per le **acque in occasione di attività estrattiva** sulle sponde del fiume Brenta rientrano nella giurisdizione del tribunale superiore delle acque, anche dopo il trasferimento della materia dalle cave alla regione; tuttavia, può concedersi l'errore scusabile ove possa sorgere il dubbio che si verta nell'ipotesi di provvedimento idraulico o in quella del parere reso ai sensi della legge reg. Veneto 17 aprile 1975 n. 36, in materia di autorizzazione alla coltivazione di cave, di competenza regionale (Tribunale sup.re acque 23 maggio 1981 n. 20, in CS, 1981, II,587 (s.m.).

A fronte dei provvedimenti resi dalla P.A. in materia di polizia idraulica (nella specie, con riguardo ad **opere modificative della sede e dello sbocco a mare** di un corso d'acqua), il mero interesse di fatto di ciascun componente della collettività assume natura e consistenza di interesse legittimo, come tale tutelabile con ricorso per l'annullamento dei provvedimenti medesimi davanti al competente giudice amministrativo (tribunale superiore delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 143 r.d. 11 dicembre 1933 n. 1775), per quei membri della collettività, i quali, in quanto proprietari di fondi contigui, siano coinvolti dalle vicende che incidono sulla struttura e funzionalità delle acque pubbliche in questione, indipendentemente dalla titolarità di un diritto di utilizzazione delle stesse (Cassazione civile, sez. un., 24 novembre 1980 n. 6228, in Giust. civ. Mass. 1980, fasc. 11).

È illegittimo il diniego dell'autorizzazione ad utilizzare acque sotterranee portate in

superficie dal richiedente mediante opere di estrazione e di raccolta abusive, che sia stato motivato dalla amministrazione affermando l'esistenza di una situazione di incompatibilit  della nuova utenza con altra preesistente utilizzazione di acque superficiali legittimamente assentita, quando tale asserita incompatibilit  non risulti provata con certezza avendo l'autorit  decidente utilizzato criteri empirici e privi del conforto di una sia pur elementare indagine sulla natura, sulle caratteristiche specifiche e sugli orientamenti direzionali delle **falde acquifere sotterranee**, avuto riguardo all'intero bacino idrogeologico in cui le acque estratte e, reciprocamente, quelle superficiali, si inseriscono (Tribunale sup.re acque 28 agosto 1985 n. 57, in RGEE, 1987, 522) (s.m.).

**8. Competenza in materia di dighe - Il concetto di diga**   definito nel RD 1 ottobre 1931, n.1370 come quegli sbarramenti con un'altezza ritenuta superiore ai 10 metri per qualsiasi entit  di invaso e quegli sbarramenti con invaso superiore a 100 metri cubi, qualunque sia l'altezza. Sul "trascurabilissimo rilievo" che caratterizza il trasferimento alle Regioni dei poteri nel settore delle dighe v. **(2)** (DE BELLIS, 111 ss).

Ai sensi degli art. 90 e 91 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 non tutte le funzioni amministrative relative alla disciplina, utilizzazione e tutela delle risorse idriche sono state delegate alle regioni, risultando tuttora riservate allo Stato, fra le altre, quelle concernenti le **dighe di ritenuta** per le quali si dovr  provvedere in sede di riforma della disciplina delle acque; pertanto,   legittima la deliberazione di un consorzio di bonifica il quale nella qualita' di concessionario di un invaso approvato e finanziato dallo Stato, affida a terzi l'incarico di predisporre il relativo progetto di massima senza seguire le direttive impartite dalla regione in materia di lavori pubblici, le quali prevedono la previa acquisizione del parere, sugli studi di fattibilit , degli enti locali interessati (Tribunale sup.re acque 27 giugno 1989 n. 49, in Giur. agr. 1989, 633) (nota).

La materia della costruzione e dell'esercizio delle dighe di ritenuta non rientra nella competenza della Regione, ai sensi dell' 8 (comma 1), lett. f) D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8; pertanto, la materia rientra nella competenza residua degli organi di Stato (Tribunale sup.re acque 29 gennaio 1982 n. 5, in Riv. amm. R.I. 1982, III, 267; in CS, 1982, II,60).

I vincoli paesaggistici di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497 possono riguardare esclusivamente beni immobili, intesi per tali gli edifici ed i manufatti insistenti sul suolo e le loro pertinenze, nonch  le porzioni di territorio; pertanto, mentre puo' essere sottoposto a vincolo un tratto di costa, cio' non   possibile per il tratto di mare antistante la costa stessa, la cui tutela appartiene alla competenza di altra autorit  (all'epoca del provvedimento il ministero della marina mercantile); nella specie si trattava della costruzione di moli e **dighe sul demanio marittimo**. (T.A.R. Lazio sez. II, 9 febbraio 1987 n. 272, in FA 1988, 2982).

I vincoli di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497, tra i quali   quello paesaggistico, possono riguardare solo beni immobili, intendendosi per tali gli edifici e manufatti che insistono sul suolo e le loro pertinenze, ovvero le porzioni di territorio, ma non anche lo specchio di mare antistante la costa; pertanto, il potere di inibizione dalla realizzazione di dighe, moli, e lavori di imbonimento che escludano le opere a terra, esula dalla competenza del ministero beni culturali ed ambientali (T.A.R. Lazio sez. II, 9 febbraio 1988 n. 272, in T.A.R. 1988, I,734).

L'art. 18 D.P.R. 1 novembre 1959, n. 1363, prevede che il **Genio civile** possa imporre, in via di urgenza, al concessionario di derivazioni di acque alle quali sia concesso lo sbarramento e la costruzione di dighe, le spese necessarie per assicurare l'incolumit  pubblica, ma i provvedimenti ingiunti possono anche avere durata non temporanea; pertanto, nel caso in cui le esigenze che hanno determinato l'imposizione degli oneri si consolidino in via definitiva, legittimamente gli oneri stessi sono imposti senza limitazione di tempo (Tribunale sup.re acque 29 gennaio 1982 n. 5, in Riv. amm. R.I. 1982, III, 267; in CS, 1982, II, 60).

**9. Competenza in materia di coste. In generale** - Perplexit  interpretative nascono dall'art. 10, comma7, 18 maggio 1989, n.183, nell'individuazione delle "**aree di preminente interesse nazionale** per la sicurezza dello Stato e della navigazione marittima". Inoltre, l'art. 10, comma7, presenta un contenuto generico e indeterminato, risolvendosi nell'affidare agli organi amministrativi

statali la potestà unilaterale di individuare in via amministrativa **l'ambito e l'estensione della delega**.

Con riferimento all'agricoltura montana e alla difesa del suolo il DPR 616/77 aveva già previsto il trasferimento alle Regioni delle funzioni concernenti "le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste" (all'art.69, comma4) nonchè il loro intervento operativo previa autorizzazione statale (all'art.69, comma 5) e la disciplina degli scarichi effettuati in mare, comunque provenienti dal territorio costiero nell'ambito della disciplina delle direttive statali con la esclusione delle funzioni concernenti la disciplina navigazione (all'art.103). Sull'attribuzione alle Regioni delle funzioni attinenti al risanamento marino v. **(2)** (DE BELLIS, 120). A norma dell'art. 88 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, per le **opere di difesa delle coste** e' esclusa la competenza regionale; stante il tenore della norma, l'espressione "difesa delle coste" appare usata per significare la protezione di esse dalle offese degli agenti naturali e non già con riferimento alla difesa militare, i cui apprestamenti rientrano invece, nelle opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato, contemplato dallo stesso art. 88 n. 1 (T.A.R. Emilia Romagna sez. Bologna, 29 aprile 1982 n. 224, in T.A.R. 1982, I,2094).

L'art.1 legge 31 dicembre 1982, n. 979, a difesa del mare e delle riserve marine, non e' in contrasto con l'art. 117 Cost. nella parte in cui prevede il potere dello Stato di predisporre **d'intesa con le regioni**, un piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, di durata non inferiore al quinquennio, la cui approvazione e' riservata al C.I.P.E. (Corte costituzionale 15 novembre 1988 n. 1031, in Riv. amm. R.I. 1989, 252. Riv. giur. ambiente 1989, 345).

In base alla normativa vigente (legge 31 dicembre 1982 n. 979) il ministero della marina mercantile ha l'obbligo, e non una mera facoltà, di provvedere, d'intesa con le regioni, alla predisposizione del piano regionale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino a nulla rilevando la circostanza che la predetta normativa non abbia prefissato un termine per l'elaborazione del piano (T.A.R. Veneto sez. I, 5 aprile 1990 n. 448, in T.A.R. 1990, I,2050; in FA 1990, 2817).

**9.1. Competenza in materia di coste: diritto urbanistico** - E' manifestamente infondata la questione di costituzionalità della legge reg. Lazio 25 ottobre 1976 n. 52 per contrasto con gli art. 3 e 42 cost., nella parte in cui assoggetta ad un limitatissimo "standard" di **edificabilità le zone costiere**, in quanto la proprietà di zone vicine alle coste e' diversa geograficamente da quella di zone distanti dal mare ed in quanto l'edificabilità, sia pure in misura ristrettissima, e' consentita, tenuto anche conto che non e' assimilabile ad un vincolo d'inedificabilità di natura espropriativa una disciplina limitativa delle costruzioni contenuta in atti legislativi di carattere generale - anche se in ambito regionale - che abbia ad oggetto non una o più aree specificamente identificate, bensì un complesso di zone territorialmente aventi caratteristiche obiettivamente individuate e, come tali, ritenute meritevoli di tutela. T.A.R. Lazio sez. II, 23 settembre 1987 n. 1503, FA 1988, 1081 (s.m.).

La norma contenuta nell'art. 3, legge reg. Lazio 2 luglio 1974, n. 30, (le cui disposizioni sono state prorogate con le legge 31 dicembre 1974 n. 73 e 21 gennaio 1976 n. 4), nel dettare la disciplina per la salvaguardia delle coste marine e le rive dei laghi, attribuisce alla giunta regionale il solo potere di **approvare le perimetrazioni** dei centri abitati adottate dai comuni ai sensi e per gli effetti della stessa legge, escludendo perciò che, in sede di approvazione, si possono introdurre d'ufficio nuove prescrizioni perimettrative o modificare sostanzialmente quelle proposte (T.A.R. Lazio sez. I, 20 gennaio 1982, n. 84, in T.A.R. 1982, I, 363).

E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle legge reg. Lazio 25 ottobre 1976 n. 52 e 2 luglio 1974 n. 30, sotto il profilo del contrasto con gli art. 42 e 97 cost., poiché, sia pure entro limiti ben definiti, al fine di non vanificare l'interesse pubblico alla tutela delle coste al quale la normativa in questione e' preordinata, l'attività edificatoria e' consentita anche nelle aree esterne alla perimetrazione dei centri edificati; ne' sotto il profilo della violazione dell'art. 117 cost., può attribuirsi alcun rilievo alle limitazioni che dalla perimetrazione prevista dalla predetta normativa possono derivare ai privati proprietari dei singoli terreni interessati, poiché trattasi di uno strumento urbanistico rientrante nella competenza regionale (T.A.R. Lazio sez. I, 2 maggio 1979

n. 430, in Riv. amm. R.I. 1979, 944).

**9.2. Competenza in materia di coste: Diritto internazionale.** Sulla ripartizione territoriale delle coste tra più Stati e sulla individuazione di una soluzione d'insieme avente carattere pratico v. Corte int.le giustizia 24 febbraio 1982, in Riv. dir. internaz. 1982, 344. La pronuncia rilva i fattori che occorre prendere in considerazione: 1) le circostanze particolari proprie della regione, compresa la sua estensione, che porta a trattare la regione, ai fini della delimitazione fra le parti; 2) la maggiore vicinanza alle coste dei due Stati, 3) il punto di partenza della linea di delimitazione; 4) la configurazione generale delle coste dei due Stati, 5) la frontiera terrestre fra i due Stati ed il loro atteggiamento anteriore al 1974, in materia di concessioni e permessi petroliferi; 6) il ragionevole rapporto che una delimitazione compiuta in conformita' a principi equi dovrebbe rivelare fra l'estensione delle zone di piattaforma continentale dello Stato rivierasco e la lunghezza della parte pertinente del suo litorale misurata secondo la direzione generale di quest'ultimo, tenuto conto a tal fine degli effetti attuali o eventuali di ogni altra delimitazione di piattaforma continentale effettuata fra Stati della stessa regione.

Rientrano nell'ambito della competenza per territorio della Sezione giurisdizionale per i giudizi di responsabilita' istituita nella Regione siciliana con il d.legge 6 maggio 1948 n. 655 le controversie concernenti gli eventi dannosi per l'Erario che si verificano, oltre che sul territorio in senso proprio della regione, nella zona di mare territoriale che circonda le **coste insulari**; l'estensione di tale zona, in quanto soggetta alla sovranita' dello Stato, va misurata ai sensi e nei limiti di cui all'art. 2 del codice della navigazione nel testo sostituito dalla legge 14 agosto 1974 n. 359, in Corte Conti, sez. riun., 7 giugno 1979 n. 215, in CS, 1980, II,168; in Riv. corte conti 1979, 671; in FA 1980, I,509).

**10. Vincolo idrogeologico. Competenze e condizioni di imposizione** - La materia forestale, disciplinata dalla ancora vigente legge 3267 del 1923, **connota il vincolo idrogeologico** come quello strumento atto ad impedire forme di utilizzazione che possano "con danno pubblico" determinare "denudazione", perdita di "stabilita'", turbamento del "regime delle acque". Trovano applicazione nella materia forestale la legislazione urbanistica a partire dalla legge 1150 del 1942 fino alla recente legge 47/85; la legge di difesa del suolo e sui bacini idrografici, n. 183/89; la legge sulle aree protette n. 394/91; le normative su flora e fauna, es. legge 157/92; le leggi su bellezze naturali e paesaggio (legge 1497/39; art. 9 Cost., legge 431/85); le norme sull'impatto ambientale e le norme di attuazione; la legge 349/86 sul Ministero dell' "Ambiente e sul danno ambientale" (Cassazione penale sez. III, 12 febbraio 1993 in Cass. pen. 1994,1052, in Dir. giur. agr. 1994, 45 nota (AbramI), in Mass. pen. cass. 1993, fasc. 7, 94).

L'imposizione di un vincolo idrogeologico non produce di per se' un divieto all'utilizzazione urbanistica edificatoria delle aree soggette, ma solo l'onere di richiedere l'autorizzazione forestale.

La **dichiarazione di esenzione di un terreno dal vincolo idrogeologico** presuppone il preventivo, puntuale accertamento della cessazione del pericolo di danni conseguenti ai lavori eseguiti o alle mutate forme di utilizzazione dei terreni o per altre cause, nonche' l'acquisizione del parere obbligatorio dell'Ispettorato forestale; pertanto, e' illegittima la decisione della Giunta camerale che provvede su una domanda di esenzione senza verificare con completezza e precisione la situazione del terreno interessato, e che, andando in diverso avviso, rispetto al parere dell'Ispettorato forestale, non dia conto delle ragioni in base alle quali ritenga di non seguire l'opinione dell'organo tecnico-consultivo (T.A.R. Puglia 13 dicembre 1978, n. 906, in FA 1979, I,2254) (s.m.).

La tutela idrogeologica di un suolo si attua attraverso l'imposizione del relativo vincolo idrogeologico, da adottarsi con **provvedimento regionale**, ai sensi del D.P.R. 24 maggio 1988 n. 236 (Consiglio Stato sez. V, 18 febbraio 1992, n. 132, in Riv. it. dir. pubbl. comunit. 1994, 139) nota (Urania Galetta).

Il DPR 616/77 aveva già previsto il **trasferimento alle Regioni** delle funzioni concernenti la determinazione del vincolo idrogeologico (art. 69, comma 4) "fermo restanti i vincoli esistenti" nonchè l'art.14 del RD 3267/1923, cd. legge forestale, attribuiva all'iniziativa dell'amministrazione forestale o di chiunque avesse interesse di sottoporre a vincolo le zone ed i terreni esistenti.

La legge 18 maggio 1989, n. 183, avente ad oggetto il **riordino del vincolo idrogeologico**

(art.3, lett.f) riconferma il trasferimento alle Regioni di tale funzione (art.10, comma 6). Tuttavia, la legge n. 183 del 1989 non ripropone la locuzione "fermo restando i vincoli esistenti" precedente di cui all'art. 69, comma 4, DPR 616/77. Per un'interpretazione che nega l'abolizione tacita di tale condizione cfr. **(2)** (DE BELLIS, 125).

Secondo il combinato disposto degli artt. 1, 7, 8 e 9 R.D.L. 30 dicembre 1923 n. 3267, **il vincolo idrogeologico puo' essere imposto quando** vi sia pericolo che i terreni subiscano denudazione o perdano stabilita', o possa essere turbato il regime delle acque; pertanto, e' sufficiente che sussista uno di tali pericoli, ciascuno dei quali puo' avere influenza sul regime idrogeologico, per giustificare l'imposizione del vincolo (Consiglio Stato sez.VI, 7 novembre 1978 n. 1156, in CS, 1978, I,1743).

Ai sensi dell'art. 1 RD, 30 dicembre 1923, n. 3267, **sono assoggettabili a vincolo idrogeologico** i terreni di qualsiasi natura e destinazione, e quindi non solo quelli caratterizzati da pendenza ed interessati dal deflusso di acque meteoriche e boschivi, ma anche quelli pianeggianti, non attraversati da corsi d'acqua superficiali e pressocche' spogli di vegetazione (T.A.R. Puglia sez. II, Lecce, 22 febbraio 1995, n. 49, in T.A.R. 1995, I, 1940 FA 1995, 2034)

Ai sensi dell'art. 2 del RD, 30 dicembre 1923, n. 3267, possono essere oggetto di vincolo idrogeologico non solo i terreni ricadenti in un bacino fluviale o addirittura nel tratto montano di detto bacino, ma tutti i terreni, di qualsiasi natura e destinazione, che in conseguenza di forme di utilizzazione contrastanti con le limitazioni e le prescrizioni dettate dagli artt. 7-9 dello stesso decreto, possono subire compromissioni sotto forma di denudazioni, perdita di stabilita' e turbativa del regime delle acque (T.A.R. Puglia sez. II, Lecce, 22 febbraio 1995, n. 49, in T.A.R. 1995, I, 1940, in FA 1995, 2034).

## Art. 11 (Enti locali ed altri soggetti)

### OMISSIS articolo

**Bibliografia - (1)** C.DE BELLIS, *Commento all'art.11*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; **(2)** G. PINI, *Accordi e gestioni comuni per la tutela degli interessi regionali*, in *REG*, 1977, 395-407; **(3)** G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984; **(4)** A. ROBECCHI MAJNARDI, *Prime esperienze di intese interregionali: il caso delle idrovie padane*, in *REG*, 1980.

**1. Premessa - Pluralità di soggetti pubblici e attività di collaborazione** - Considerato che l'art.11, comma 1, legge n. 183 del 1989, menziona una pluralità di **soggetti indeterminati**, ne consegue che le regioni possono avvalersi anche di soggetti non ricompresi nell'art. 1, comma 4 (DE BELLIS, 130 ss.). L'elenco dei soggetti individuati all'art. 11 trova un **ridimensionamento** nelle altre disposizioni della legge n. 183 del 1989, laddove viene prevista la soppressione dei consorzi idraulici di terza categoria (art.34) e l'utilizzo di consorzi obbligatori (art.35).

Dubbi interpretativi sorgono dal coordinamento dell'art.11, comma1, che prevede tra una pluralità di soggetti anche le province chiamate a *partecipare* "all'esercizio di funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni" e le disposizioni della legge 142/90 (art.14) che attribuisce alle Province funzioni in materia di difesa del suolo tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità nonché delle risorse idriche e la disciplina ed il controllo degli scarichi delle acque **(1)** (DE BELLIS, 130 ss.).

L'art.11, comma 2, ("gli enti locali sono tenuti a collaborare con i servizi tecnici nazionali") prevede una facoltà o un'attività di promozione e non un obbligo, di instaurare un coordinamento con le altre amministrazioni, diversamente dall'espressione presente all'art. 10, lett. b, "le regioni collaborano" **(1)** (DE BELLIS, 132 ss.).

**Incentivi alla collaborazione tra le varie amministrazioni** emergono anche all'art.10, comma1, lett.d (gestioni comuni), all'art. 15, commi 2 e 3, (intesa tra le regioni), all'art. 22, comma 6 bis (attuazione integrata e coordinata dei programmi triennali), all'art. 8 DPR 616/77 (le "regioni per le attività ed i servizi che interessano territori finitimi possono addivenire ad intese e costituire uffici o gestioni comuni, anche in forma consortile"), **(2)** (G. PINI, 395-407), **(3)**

(FALCON), (4) (ROBECCHI MAJNARDI, 624-632).

**2. Giurisprudenza costituzionale** - Per quanto il legislatore statale possa discrezionalmente determinare il coinvolgimento, nei procedimenti di competenza dello Stato, dei vari soggetti istituzionali, risulta lesiva delle attribuzioni delle regioni o delle provincie autonome l'imposizione, nei procedimenti che si svolgono in settori di loro spettanza, di moduli procedurali che condizionino in radice l'esercizio delle attribuzioni loro costituzionalmente riconosciute, come nel caso dell'imposizione di una intesa con un ente strumentale dello Stato, tanto più se dalla mancata intesa (che può anche dipendere dal disaccordo dell'ente e non da un inadempimento regionale o provinciale) discenda l'esercizio di un potere sostitutivo dell'autorità centrale. Non è, invece, lesivo di tali competenze l'imposizione di una semplice audizione di un ente strumentale dello Stato, per l'utilità che può derivare dall'apporto delle conoscenze di quest'ultimo, specie qualora si tratti di un organismo tecnico specializzato (Corte costituzionale 27 dicembre 1991 n. 483, in RGEE, 1992, 420. Riv. amm. R.I. 1992, 100). La pronuncia viene citata per l'indirizzo costituzionale seguito in presenza di una pluralità di soggetti chiamati a partecipare "d'intesa" alle funzioni regionali e locali anche se il giudizio di costituzionalità concerne altra normativa (legge n. 9 del 1991, in materia di centrali idroelettriche, elettrodotti etc., v. in questo codice Gratani-Zucchini, Voce: *Energia*).

**(3) Provveditorato alle opere pubbliche** - Anteriormente alla entrata in vigore della legge 18 maggio 1989 n. 183, che attua definitivamente il trasferimento alle regioni delle funzioni concernenti i bacini "de quibus", deve ritenersi legittimo l'operato del **provveditorato alle opere pubbliche** territorialmente competente, il quale, considerato che non era possibile ricondurre buona parte delle prestazioni professionali nello schema tipo del disciplinare, ha previsto un affidamento unitario ed ha avviato una procedura concorsuale, in tema di studio, progettazione ed organizzazione tecnico-professionale, relativi ai bacini idrografici interregionali. (Nella fattispecie la procedura si era conclusa con giudizio favorevole di apposita commissione, che è poi sfociata in una convenzione con associazione professionale il cui contenuto corrispondeva alla struttura di servizio del provveditorato, essendovi tra l'altro previsto il direttore dei lavori, il pagamento su stato di avanzamento e con ritenute di garanzia, la visita di collaudo e la clausola compromissoria) (Corte Conti, sez. contr., 28 settembre 1989 n. 2157, in CS, 1990, II, 938).

**4. Ente di sviluppo idrico e di trasformazione agraria** - Un ente per lo sviluppo dell'irrigazione e per la trasformazione agraria (nella specie in Puglia e in Lucania), avente valenza interregionale, deve essere innanzi tutto strutturato tenendo conto della nuova normativa sulle competenze delle regioni e sull'attribuzione di funzioni alle nuove autorità di bacino idrico interregionale (legge 18 maggio 1989, n. 183); pertanto i compiti dell'ente vanno limitati al reperimento e all'accumulo di risorse idriche, lasciando alle regioni e ad altri enti maggiormente competenti, da un punto di vista istituzionale, la distribuzione e gli oneri conseguenti, nonché la trasformazione agraria, il soccorso e la gestione delle aziende agricole in difficoltà (Corte dei Conti, sez. contr. 16 luglio 1991, n.43, in CS, 1991, II, fasc.12).

#### **Art. 12 (Autorità di bacino di rilievo nazionale)**

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia** - (1) A. MANZELLA, *Authority nel Mezzogiorno*, in Riv. giur. del Mezzogiorno, 1990; (2) P. URBANI, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; (3) U. POTOTSCHING, *Il governo delle acque*, in Riv. Genio rurale, 1991; (4) A. CUTRERA, *Una legge per la pianificazione dell'ambiente fisico*, in *Difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990; (5) G. TONELLI, *Lo stato di attuazione della legge 183/1989 a livello regionale*, Riv. Ambiente, 1997; (6) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La salvaguardia del regime fluviale tra pianificazione di bacino, poteri cautelari e prescrizioni idrauliche*, in RGA, 1996; (7) C. DE BELLIS, *Commento all'art.11*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; (8) S.CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione di bacino è di esclusiva competenza delle*



*autorità di bacino*; in Riv.Corte Conti, 1994, fasc.2; **(9)** G. POLIANDRI, *Le autorità di bacino nazionale nella legislazione successiva alla legge quadro sulla difesa del suolo*, in RGA, 1993, 769-794; **(10)** A. POSTIGLIONE, *L'assetto del territorio nella evoluzione giurisprudenziale della Corte Suprema di cassazione*, in Relazione da Atti del Convegno di Crema, 1995.

**1. Premessa - Qualificazione dell'Autorità di bacino** - Le Autorità di bacino sono qualificate come "amministrazioni indipendenti" i cui caratteri sono quelli di agire come terzietà e di neutralità rispetto agli interessi settoriali svincolate dall'influenza dei partiti politici (MANZELLA, 721 ss.); in contrasto con tale configurazione v. **(2)** (URBANI, 18 ss.); v. **(3)** (POTOTSCHING, 71 ss.) che le configura come "ente pubblico fortemente ancorato nell'amministrazione dello Stato"; o **(4)** (CUTRERA, 13 ss.) che le configura come "organo misto", caratterizzato dalla "complementarietà della rappresentanza statale e regionale nell'esercizio della potestà di pianificazione e approvazione dei piani di bacino". L'Autore **(4)** (CUTRERA, 13 ss.) sottolinea lo stretto legame esistente tra l'ente territoriale che disciplina e organizza gli interventi di pianificazione urbanistica e il territorio sul quale dette attività incidono.

Sul piano della struttura e delle funzioni delle Autorità di bacino, le scelte dei legislatori regionali si ispirano a quelle effettuate a livello nazionale **(5)** (TONELLI, 564-570), **(9)** (POLIANDRI, 769-794); **(10)** (POSTIGLIONE);

**2. Giurisprudenza costituzionale** - E' inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni, proposto contro i **decreti costitutivi** delle autorità di bacino, che tendano ad invalidare le norme degli art. 12 e 14 legge 18 maggio 1989 n. 183, sotto il profilo di una sotto rappresentanza degli organi di bacino rispetto all'interesse obiettivo della regione maggiormente interessata (Corte costituzionale 16 marzo 1990 n. 126, in CS, 1990, II, 449. FI, 1990, I, 1778. G COST 1990, 712).

La cooperazione tra Stato-Regioni può essere perseguita anche attraverso **organi misti** nei quali siano rappresentate, paritariamente o no, le due parti; pertanto, l'art.12 legge 18 maggio 1989, n.183, che affida il governo di bacini idrografici di rilievo nazionale ad organi misti (comitato istituzionale e comitato tecnico) alla cui composizione concorrono rappresentanti statali, regionali o provinciali, non è in contrasto con gli statuti del Friuli Venezia Giulia e del Veneto (Corte Costituzionale 26 febbraio 1990, n. 85, in FI, 1990, I, 1778; in CS, 1990, II, 268; in R AMM, 1990, 628; in RGA, 1990, 285; in FA, 1990, 831; in G COST, 1990, 359, con nota di Angiolini).

Il **Comitato istituzionale** ha funzioni programmatiche. Considerato che tale organo, oltre a stabilire i principi direttivi e i criteri per l'elaborazione dei piani interessanti i bacini idrografici, provvede alla loro approvazione e determina quali componenti del piano costituiscano interesse esclusivo delle singole regioni, la Corte Costituzionale ha affermato che per la sua **composizione** si esegue un criterio non numerico o per quote, ma dipendente dalle competenze e dagli interessi incidenti sull'area considerata (Cort.Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in FI, 1990, I, 1778; in CS, 1990, II, 268; in R AMM, 1990, 628; in RGA, 1990, 285; in FA, 1990, 831; in G COST, 1990, 359, con nota di Angiolini).

Non spetta allo Stato e per esso al Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Po, disciplinare in modo dettagliato e vincolante per la provincia autonoma di Trento e con l'obbligo di adeguamento della normativa provinciale, gli allevamenti zootecnici sotto il profilo degli effluenti provenienti dagli stessi (Corte Costituzionale, 18 luglio 1997, in Guri del 30 luglio 1997, n. 31, pp. 23-28).

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell' art. 9, comma 9, lett. c), e commi successivi, e degli artt. 12, comma 5, e 24, comma 1, legge 18 maggio 1989, n.183, nella parte in cui disciplinano il ruolo e il trattamento del personale dei servizi tecnici, nonché gli uffici periferici delle autorità di bacino e la rideterminazione delle dotazioni organiche, per presunta violazione relativamente alla Provincia autonoma di Bolzano, delle disposizioni dettate a tutela del bilinguismo e della proporzionale etnica nel pubblico impiego, in riferimento agli artt. 89 e 100 dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige e relative norme di attuazione. Queste ultime disposizioni si applicano indipendentemente dalle disposizioni di carattere necessariamente generale contenute nella legge (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in FI, 1990, I, 1778; in CS, 1990, II, 268; in R AMM, 1990, 831; in RGA, 1990, 285; in FA, 1990, 831; in G COST, 1990, 359, con nota di

Angiolini).

**3. Indirizzo e coordinamento Stato- Regioni** - Il potere di indirizzo e coordinamento dello Stato nei riguardi delle regioni puo' essere esercitato solo se ciò trova supporto nella legislazione statale; pertanto, e' illegittimo, in quanto lesivo dell'autonomia della provincia autonoma di Trento, l'art. 3 comma 2 e 3 d.P.C.M. 1 marzo 1991, il quale stabilisce che, con atto di indirizzo e di coordinamento, saranno definiti le procedure, gli obiettivi ed i criteri di aggiornamento dei capitolati per l'esecuzione delle opere attinenti alla difesa del suolo e determinati i criteri di integrazione e di coordinamento fra le attivita' conoscitive dello Stato, in ordine ai bacini di rilievo nazionale, con quelle delle autorità di bacino e delle regioni, nonche' le modalita', anche tecniche, per lo svolgimento di tali attivita', non essendovi alcuna norma di legge che attribuisca specificatamente un potere di indirizzo e di coordinamento dello Stato nelle indicate materie. Corte costituzionale 3 febbraio 1992 n. 30, in CS, 1992, II,177. in G COST 1992, 156. in Riv. giur. edilizia 1992, I,269. Riv. amm. R.I. 1992, 905 (nota). in GI, 1992, I,1,2102.

**4. Competenze delle autorità di bacino** - La funzione di coordinamento dei vari interessi pubblici eterogenei afferenti alla materia ambientale compete all'autorità di bacino in sede di pianificazione ambientale per bacini di intervento (Tribunale sup.re acque, 2 febbraio 1995, n. 13 in FA 1995, 1184, nota Marrone).

Con l'entrata in vigore della legge 18 maggio 1989 n. 183, si è verificato, in tema di pianificazione del bacino imbrifero del Po, un trasferimento integrale di funzioni alle neo istituite autorità di bacino da parte degli organi prima competenti, trasferimento che abbraccia anche le **iniziative in corso di realizzazione**, onde l'autorità di bacino deve intendersi subentrata "ope legis" in ogni rapporto, convenzione o contratto, di studi, indagini, ricerche ecc., posti in essere dall'organo per l'addietro competente, con contestuale implicita abrogazione di tutte le disposizioni delle legge 12 luglio 1956 n. 735 e 18 marzo 1958 n. 240 attributive di competenza al magistrato per il Po ed incompatibili con la nuova disciplina. (Corte Conti sez. contr., 24 maggio 1993, n. 84 in CS, 1993, II, 1951; in Riv. corte conti 1993, fasc. 4, 20, in FI, 1994,III, 349).

Non sono state attribuite alle Autorità di bacino poteri di intervento diretto sul territorio oltre all'adozione del piano di bacino, pertanto, sono a loro preclusi ogni possibilità di **limitare e/o vietare l'esecuzione di opere** che anche indirettamente possano provocare pericoli di inondazioni, etc., stante che tale competenza rientra tra le funzioni del Ministero dei Lavori Pubblici (Trib. sup.re acque pubbl. 22 marzo 1996 n.29, in RGA 1996, 710-715; ivi **(6)** (CIVITARESE MATTEUCCI, 715-717).

**5. Organi dell'Autorità di bacino. Comitato istituzionale e Comitato tecnico** - La disposizione di cui all'art.12, comma 3, che prevede la rappresentanza dei presidenti di giunta delle regioni "il cui territorio è maggiormente interessato" determina incertezze esecutive nella individuazione del contenuto normativo.

**6. Il Segretario Generale** - La disposizione di cui all'art.12, comma 8, modificata in parte dalla legge 253/90, ha trasformato la natura del rapporto di lavoro del segretario generale in un **contratto di diritto privato** tra il Ministero dei lavori Pubblici e la persona designata. Considerata la natura privatistica del rapporto, alcuni Autori ritengono irrilevante assoggettare la conclusione del contratto all'intesa con il Ministero dell'Ambiente **(7)** (DE BELLIS, 147).

La posizione di "aspettativa con assegni" prevista dall'art. 13 legge 7 agosto 1990, n. 253 per i **professori universitari** nominati segretari generali delle autorità di bacino - e' equivalente al "collocamento fuori ruolo" previsto agli stessi fini per i funzionari dello Stato; pertanto, in forza del principio dell'impossibilità di percepire un trattamento economico cumulativo nel pubblico impiego, quando si e' chiamati ad assolvere a tempo pieno un determinato incarico, ad eccezione di un'esplicita previsione legislativa in tal senso, e' illegittima l'attribuzione, ai professori universitari nominati nella suddetta carica di un trattamento economico aggiuntivo a quello percepito a seguito del collocamento in "aspettativa con assegni" (Corte Conti sez. contr., 23 settembre 1992, n. 57, in Riv. corte conti 1992, fasc. 5,

13).

**7. Magistrato del PO** - Dopo l'entrata in vigore della legge 18 maggio 1989, n. 183, contenente norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, il magistrato del Po non conserva più le pregresse competenze in materia di pianificazione di bacino (Corte Conti, sez. contr., 25 ottobre 1993, n.145, in CS, 1994, II, 667; in RGA, 1994, 900; **(8)** (CIVITARESE MATTEUCCI, 13).

**8. Riferimenti legislativi nazionali - (I).** Con riferimento alla realizzazione dei bacini idrografici v. il DPR 14 aprile 1994, (in Guri n.152 dell'1 luglio 1994, pp. 12-14), recante l'atto di indirizzo e di coordinamento delle procedure e dei criteri per la delimitazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale e interregionale; **(II).** il DPR 18 luglio 1995, (in Guri n. 7 del 10 gennaio 1996), Approvazione dell'atto di indirizzo e di coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino.

**9. Riferimenti legislativi regionali** - Accanto alle Autorità di bacino di rilievo nazionale, disciplinati all'art.12, vi sono quelle di rilievo interregionale e regionale previste nelle singole normative regionali in attuazione della legge 18 maggio 1989, n.183.

**(I)** Toscana: L.R. 15 marzo 1993, n.13 "Norme per il funzionamento dell'Autorità di bacino del Reno"; **(II)** Liguria: L.R. 28 gennaio 1993, n.9 "Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183"; **(III)** Emilia Romagna: L.R. 29 marzo 1993, n. 14, "Istituzione dell'Autorità di bacino dei bacini regionali"; **(IV)** Campania: L.R. 7 febbraio 1994, n.8, "Norme in materia di difesa del suolo"; **(V)** Basilicata: L.R. 16 luglio 1994, n.29, "Norme per il funzionamento delle Autorità di bacino ricadenti nella regione Basilicata in attuazione della legge 18 maggio 1989, n.183, e successive modificazioni e integrazioni"; **(VI)** Veneto: L.R. 18 aprile 1995, n.29, "Istituzione dell'Autorità di bacino del fiume Sile e della pianura tra Piave e Livenza e disciplina delle funzioni della Regione in attuazione della legge 18 maggio 1989, n.183, e successive modifiche ed integrazioni"; **(VII)** Lazio: LR 7 ottobre 1996, n.39, "Disciplina delle Autorità dei bacini regionali"; **(VIII)** Calabria: L.R. 29 novembre 1996, n.34, "Istituzione delle Autorità di bacino Interregionale dei fiumi Lao, Noce, Sinni"; L.R. 29 novembre 1996, n.35, "Costituzione dell'Autorità di bacino regionale in attuazione della legge 18 maggio 1989, n.183, e successive modifiche ed integrazioni".

## TITOLO II

### GLI AMBITI, GLI STRUMENTI, GLI INTERVENTI, LE RISORSE

#### CAPO I

#### GLI AMBITI

#### Art. 13 (Classificazione dei bacini idrografici e loro delimitazione)

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia - (1)** A. CUTRERA, *Una legge per la pianificazione dell'ambiente fisico*, in *Difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990; **(2)** A. SILVESTRI, *Commento all'art.13*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; **(3)** A. SILVESTRI, *I lavori pubblici di interesse regionale*, Imola, 1976; **(4)** A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; **(5)** U. POTOTSCHING, *Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, in REC, 1980; **(6)** P. URBANI, *La difesa del suolo*, cit, 27; **(7)** A. MANGANO, *Oltre la Legge 183: problemi e prospettive*, in A. Paolella (a cura di), *La pianificazione di bacino ex lege 183/89*, Cosenza, 1992.

**1. Premessa - Cenni evolutivi** - Prima della legge 183/1989 esisteva una **bipartizione in bacini** regionali e interregionali, benchè non fosse definita la nozione di bacino e il carattere interregionale di un bacino.

La **legge 25 luglio 1904, n. 523**, "regolamento per la tutela delle acque pubbliche", ha previsto, accanto alla nozione di "opera idraulica", una classificazione di tali opere ripartita per competenza statale e regionale. La **nozione di "opera idraulica"** risulta estremamente ampia e concerne qualsiasi opera, pubblica o privata, fatta entro alvei o contro le sponde dei corsi d'acqua.

Il **Decreto delegato 8/1972** ha devoluto alle regioni la competenza limitatamente ai corsi d'acqua minori e montani ("le opere idrauliche di quarta e quinta categoria"), mentre ("le opere di prima, seconda e terza categoria") tutto il reticolo idrografico di pianura (fiumi e torrenti arginati e corsi d'acqua interessanti gli abitati e le infrastrutture di rilievo) rimaneva di competenza statale (ministero dei lavori Pubblici).

La **legge 319/1976** ha previsto che fosse riservata alla competenza statale la redazione del piano generale di risanamento delle acque sulla base dei piani regionali e il controllo sulla compatibilità dei bacini regionali con quelli interregionali. È stata introdotta per la prima volta la locuzione di "bacino interregionale" senza al contempo definirne le caratteristiche. -Rimaneva ancora oscura una ripartizione precisa di competenze tra Stato-Regioni con riferimento ai bacini di rilievo interregionale e con riguardo alle opere idrauliche-.

L'art.89 del **DPR 616/77** ha previsto una delega perchè venissero delimitati i bacini interregionali e il trasferimento alle regioni della competenza sulle "opere idrauliche relative ai bacini idrografici non interregionali". Le opere idrauliche di 1 categoria sono state attribuite alla competenza statale; quelle di 2 categoria: se concernenti i bacini sovregionali alla competenza statale e se concernenti i bacini subregionali alla competenza regionale; quelli di III, IV e V categoria alla competenza statale. (Per la ripartizione vigente delle competenze Stato-regioni relativamente alle opere idrauliche divise per categorie v. art.34).

Il **DPCM 22 dicembre 1977** ha individuato una prima classificazione di ventisette bacini idrografici a carattere interregionale.

Con la **legge 18 maggio 1989, n.183**, si procede ad una **tripartizione dei bacini** (nazionali, interregionali e regionali), viene definita la nozione di bacino idrografico e di sub bacino all'art.1, comma2, lett. d) e e) e si procede ad un nuovo criterio di **ripartizione di competenze** tra Stato-Regioni.

**2. Giurisprudenza costituzionale** - Il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, pur essendo un atto legislativo emanato in attuazione della Costituzione, non ha un valore superiore a quello delle leggi ordinarie e non può fungere da parametro nei giudizi di legittimità costituzionale; pertanto, gli art. 13-15 comma 2 e 16 comma 2 legge 18 maggio 1989 n. 183, sollevate sotto il profilo che gli articoli stessi hanno rispettivamente modificato la classificazione dei bacini idrografici e la loro delimitazione, hanno trasferito alle regioni nuove competenze e stabilito una nuova ripartizione di competenze fra Stato e regioni in materia di opere idrauliche, non sono in contrasto con gli art. 116 e 117 cost. (Corte costituzionale 26 febbraio 1990 n. 85, in CS, 1990, II, 268, in G COST 1990, 359) (nota). Anche qualora le disposizioni contenute nel DPR 616/77 fossero considerate norme suscettibili di integrare il significato dei parametri costituzionali, tale normativa non può avere alcuna influenza sulla determinazione del rango o del valore formale delle disposizioni, tanto che queste non possono fungere da autonomo parametro nei giudizi di legittimità costituzionale **(1)** (CUTRERA, 12).

**3. Ripartizioni delle competenze Stato-regioni dei bacini. In generale** - Con riguardo agli interventi programmati e finanziati per i bacini idrografici interregionali, sulla base della legislazione del regime transitorio, dal Ministro dei Lavori Pubblici, deve ritenersi che permanga la competenza statale anche dopo il definitivo trasferimento alle regioni delle funzioni concernenti i bacini idrografici interregionali, operato con legge 18 maggio 1989 n. 183 entrata in vigore il 9 giugno 1989, sempre che i suddetti interventi risultino già compiutamente perfezionati nella fase costitutiva e siano già stati assunti i relativi impegni di spesa, salva l'opportunità di adeguate intese in ordine all'esecuzione delle opere che

possano interferire con i nuovi piani di bacino (Corte Conti, sez. contr., 28 settembre 1989, n. 2157, in CS, 1990, II, 938).

Con la legge 183/1989, il carattere interregionale non comporta direttamente la competenza statale **(2)** (SILVESTRI, 155 ss.); **(3)** (SILVESTRI). Sui medesimi rilievi prima della legge n. 183 del 1989 v. **(4)** (BARBERA), **(5)** (POTOTSCHING, 105-120). I bacini di rilievo nazionale vengono prevalentemente attribuiti alla competenza statale, cioè all'Autorità di bacino di composizione mista statale-regionale; i bacini di rilievo interregionale e regionale, prevalendo l'interesse regionale, vengono attribuiti alla competenza regionale (della singola regione o di più di esse unite da intese).

Si determina "un sistema unitario di ambiti, di strumenti e di interventi, cioè di governo del territorio, attraverso organi e poteri centrali e decentrati strutturati ed organizzati per garantire il funzionamento e l'efficienza" **(2)** (SILVESTRI, 156).

La **configurazione dei bacini subisce modifiche** nel tempo: alcuni bacini, prima ignorati (Isonzo) vengono introdotti e qualificati di rilievo nazionale, altri aventi carattere regionale assumono rilievo nazionale (Arno). Inoltre, non sempre la qualificazione di un bacino risponde alle caratteristiche della qualificazione assunta (ad esempio, il bacino regionale Tavollo, essendo interessato dal territorio delle Marche e dell'Emilia Romagna dovrebbe assumere la qualificazione di bacino interregionale).

La **delimitazione dei bacini** in nazionali, interregionali e regionali è basata su criteri naturalistici che considerano solo i fattori morfologici e non quelli connessi all'uso delle risorse del bacino **(6)** (URBANI, 27); **(7)** (MANGANO, 155 ss.). Diversamente dai bacini idrografici, i **piani di bacino** sono tassativamente delineati e non coincidono con gli ambiti amministrativi regionali in quanto prendono a riferimento i bacini idrografici dei corsi d'acqua aventi rilievo nazionale, individuati sulla base di criteri attinenti alla dimensione, agli interessi economici, politico-sociali, demografici a cui essi ineriscono.

**4. Riferimenti legislativi** - Con il DPR 14 aprile 1994, (in Guri n.152 dell'1 luglio 1994, pp. 12-14) è stato emanato l'atto di indirizzo e coordinamento delle procedure ed dei criteri per la delimitazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale e interregionale.

#### ART. 14 (Bacini di rilievo nazionale)

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia** - **(1)** A. SILVESTRI, *Commento all'art.14*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993; **(2)** A. CUTRERA, *Una legge per la pianificazione dell'ambiente fisico*, in *Difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990.

**1. Premessa - I bacini di rilievo nazionale: competenze Stato-regioni** - I bacini di rilievo nazionale sono costituiti da vasti territori interregionali, solcati ciascuno da un articolato reticolo idrografico le cui acque di superficie confluiscono in un collettore o asta principale. Il coordinamento dei piani di bacino da parte delle Autorità concerne anche le aree di pianura e quelle costiere. Agli undici corsi d'acqua indicati all' **art.14, comma 1**, fanno capo numerosi affluenti e sub affluenti (oltre 100 per il Po) coi relativi sub-bacini di varia estensione **(1)** (SILVESTRI, 161 ss.).

La legge 18 maggio 1989, n.183, sulla difesa del suolo, nel ripartire tassativamente le rispettive competenze in materia tra Stato e Regioni, si è fatta carico delle esigenze di cooperazione tra i due enti, ma non prevede che il Ministro dei Lavori Pubblici possa rinunciare alla competenza riconosciutagli in generale dalla legge per investire le singole regioni (Corte Conti, sez.contr., 8 settembre 1993, n.128, in CS, 1994, II, 295; in Riv. Corte Conti 1994, fasc.2, 7).

L' **art.14, comma 3, parte 1**, dispone l'invariabilità della ripartizione di competenze Stato-Regioni previste nella normativa vigente. Ne consegue che per le regioni a statuto ordinario le citate competenze sono quelle previste nel DPR 616/77 e per quelle a statuto speciale si rinvia alla normativa attuativa dei propri statuti. Con i DPR 15 gennaio 1987, n. 469 e DPR 19 novembre

1987, n. 526, le disposizioni del DPR 616/77 sono state estese rispettivamente al Trentino Alto Adige e al Friuli Venezia Giulia.

Le Regioni non hanno competenza con riferimento ai bacini nazionali benchè questi concernano i propri territori, tuttavia la disposizione di cui all' **art.14, comma 3, parte 2**, dispone la possibilità di **trasferire alle Regioni** competenze in materia di opere idrauliche e di polizia idraulica per i corsi d'acqua minori espressamente individuati con decreto dal Ministero dei Lavori Pubblici. La norma ha un carattere estensivo (delle competenze regionali) e prevede una facoltà e non un obbligo di operare tale trasferimento delle competenze, previa proposta o assenso della Regione interessata **(1)** (SILVESTRI, 169). L'Autore ritiene che, qualora si operi tale trasferimento, debba essere ricompresa anche la funzione di pronto intervento a favore delle Regioni.

**2. Giurisprudenza costituzionale** - Le questioni di legittimità costituzionale sollevate ai sensi degli artt. 116 e 117 cost., sotto il profilo che gli artt.13-14, 15, comma 2, 16, comma 2, hanno rispettivamente modificato la classificazione dei bacini idrografici e la loro delimitazione, hanno trasferito alle regioni nuove competenze e stabilito una nuova ripartizione di competenze fra Stato e regioni in materia di opere idrauliche, non sono fondate. (Corte Costituzionale 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

Il contrasto normativo presente all' **art. 14, comma 3**, laddove, da un lato, il legislatore dispone l'immutabilità del riparto delle competenze Stato-Regioni esistenti (disciplinate dal DPR 611/77), dall'altro lato, consente di trasferire alle Regioni talune funzioni, è stato risolto dalla Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini). In argomento **(2)** (CUTRERA, 12). Pertanto appare priva di rilevanza la disposizione di cui all'art.14, comma3, relativamente all'immutabilità delle competenze Stato-Regioni.

E' inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni, proposto contro i **decreti costitutivi** delle autorità di bacino, che tendano ad invalidare le norme degli art. 12 e 14 legge 18 maggio 1989 n. 183, sotto il profilo di una sottorappresentanza degli organi di bacino rispetto all'interesse obiettivo della regione maggiormente interessata (Corte costituzionale 16 marzo 1990 n. 126, in *CS*, 1990, II,449; in *FI*, 1990, I,1778, in *G COST* 1990, 712).

**3. "lato operativo"** - La legge 28 agosto 1989, n. 305, risulta aver modificato la legge 183/1989 relativamente al risanamento idrico. Nel prevedere gli organi chiamati all'elaborazione del programma triennale, articolato per bacini idrografici, la legge 305/1989 non ha compreso le Autorità di bacino di rilievo nazionale. Tale "dimenticanza" ha creato uno iato in ordine alle funzioni demandate all'Autorità di bacino e previste dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 **(1)** (SILVESTRI, 165).

## ART. 15 ( Bacini di rilievo interregionale)

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia - (1)** A. CUTRERA, *Una legge per la pianificazione dell'ambiente fisico*, in *Difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990;

**1. Giurisprudenza costituzionale** - L'art. 15, comma 2, unitamente agli artt.13-14 e 16 comma 2, legge 18 maggio 1989, n. 183, in quanto hanno modificato la classificazione dei bacini idrografici e la loro delimitazione, hanno trasferito alle regioni nuove competenze e hanno stabilito una nuova ripartizione di competenze fra Stato e regioni in materia di opere idrauliche, non sono in contrasto con gli art. 116 e 117 cost. Il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, pur essendo un atto legislativo emanato in attuazione della Costituzione, non ha un valore superiore a quello delle leggi ordinarie e non può fungere da parametro nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 183/1989 (Corte Costituzionale, 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I,

1778; in CS, 1990, II, 268; in *RAMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini). Anche qualora le disposizioni contenute nel DPR 6161/77 fossero considerate norme suscettibili di integrare il significato dei parametri costituzionali, esse non possono avere alcuna influenza sulla determinazione del rango o del valore formale delle disposizioni successive sostituendosi ai giudizi di legittimità costituzionale **(1)** (CUTRERA, 12).

**2. Trasferimento delle competenze. Contenuto** - L'art.15, comma2, dispone il trasferimento alle Regioni delle funzioni inerenti alle opere idrauliche e la delega delle funzioni amministrative relative alle risorse idriche.

Con riferimento alle funzioni trasferite il RD 25 luglio 1904, n. 523, "regolamento per la tutela delle acque pubbliche", prevedeva, la nozione di "**opera idraulica**" consistente in qualsiasi opera, pubblica o privata, fatta entro alvei o contro le sponde dei corsi d'acqua. Sono ricomprese in dette opere quelle concernenti la polizia idraulica, i servizi di piena e di pronto intervento idraulico disciplinati nel RD 25 luglio 1904, n. 523, citato, e dal RD 9 dicembre 1937 n. 2669, "regolamento per la tutela delle opere idrauliche di 1 e 2 categoria e per le opere di bonifica", nella legge 22 luglio 1975, n. 382, (art.1, comma2); nel DPR 616/77 (artt.9 e 62, comma1, lett.d) (C Coscioni, *Le opere idrauliche tra Stato e Regioni*, in *Rass.Lav.Pub.*, 1978; G. P. Nascetti e A.Silvestri, *Acque pubbliche e difesa del suolo*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1987, 23-26, 1988, 23-33, 1989, 23-34, 1990, 25-36, Roma; E. Esposito, *Criteri costruttivi della nozione di opera pubblica*, in *Giur. agr.*, 1983, 437).

E' manifestamente infondata - in riferimento agli art. 117 e 118 cost. - la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Piemonte, dell'art. 3 legge 19 gennaio 1979 n. 17, nella parte in cui riserva alla competenza dello Stato i lavori di costruzione, sistemazione e riparazione delle **opere idrauliche di II e III categoria ricadenti nei bacini a carattere interregionale**, nonché le opere di pronto intervento da eseguirsi in Piemonte. Analoga questione (relativa alla precedente legge 3 gennaio 1978 n. 2) e' stata dichiarata non fondata dalla Corte Costituzionale 9 luglio 1984 n.188, che ha escluso lesioni dirette della sfera di autonomia garantita alle Regioni dagli art. 117 e 118 cost. ogni volta che il legislatore nazionale ravvisi, nella necessita' di intervenire con misure urgenti e indilazionabili in zone colpite da calamita' naturali, un preminente interesse nazionale da tutelare, in quanto tali interventi esigono un indirizzo unitario, sia dal punto di vista programmatico che organizzativo, che soltanto lo Stato puo' adeguatamente assicurare; tanto piu' quando le misure concernano opere idrauliche di II e III categoria ricadenti in bacini idrografici considerati interregionali ai sensi dell'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, come nel caso di specie, riguardante il bacino idrografico del Po, definito tale dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 22 dicembre 1977 (la cui legittimità e' stata affermata dalla sentenza della Corte del 9 luglio 1984 n. 188). Non sono emerse nuove argomentazioni che inducano la Corte a modificare la precedente giurisprudenza (Corte costituzionale 14 gennaio 1986 n. 10, in *G COST* 1986, I,67).

Il trasferimento alle regioni delle funzioni concernenti **le opere idrauliche di quarta e quinta categoria o non classificate**, operato dall'art. 2 d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8, non e' stato abrogato o limitato alle sole opere relative ai bacini regionali dal regime provvisorio introdotto con l'art. 80 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 per i bacini interregionali, poiche' tale regime, che richiede l'intesa fra Stato e regioni, non e' applicabile alle opere di rilievo strettamente locale, qualunque sia la dimensione, regionale o interregionale, del bacino idrografico cui esse ineriscono; pertanto, spetta alla regione Liguria e non allo Stato provvedere alla manutenzione di opere idrauliche di quarta o quinta categoria o non classificate, comprese nel bacino idrografico interregionale del fiume Magra (Corte costituzionale 6 giugno 1989 n. 322, in CS, 1989, II,789 (s.m.); in *Riv. giur. edilizia* 1989, I, 621).

Prima dell'entrata in vigore dell'art. 34 legge 183/1989. **Le opere idrauliche di terza categoria**, erano attribuite in via generale alla competenza delle regioni dall'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, e rientravano nella competenza statale quando ricadevano in bacini idrografici interregionali, come risultava dal coordinamento degli art. 88 e 89 d.P.R. n. 616 cit.; con la conseguente illegittimità del provvedimento che avocava agli organi statali la vigilanza sui consorzi idraulici di terza categoria, riguardanti bacini interregionali

(Corte costituzionale 10 giugno 1988 n. 631, in CS, 1988, II,1090).

Il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, aveva operato il trasferimento alla competenza delle regioni delle opere idrauliche di terza categoria, quali previste dall'art. 7 t.u. 25 luglio 1904 n. 523, interessanti i bacini di una sola regione, mentre restavano nelle attribuzioni dello stato quelle relative ai bacini interregionali; con la conseguente illegittimità del decreto del magistrato del Po di approvazione di un progetto, redatto dall'ufficio del Genio civile, concernente un bacino idrico interregionale classificato tra le opere idrauliche di terza categoria (Corte Conti 8 giugno 1978 n. 881, in FA 1979, 736,I (s.m.) Riv. corte conti 1978, 1139).

**3. Delega delle competenze** - Le funzioni trasferite alle regioni riguardano il settore delle "opere idrauliche", le funzioni delegate invece concernono la materia delle "risorse idriche" (art.15, comma2), ambiti indefiniti in quanto il legislatore non ne determina i contenuti e nè opera, in nessuno dei due casi, un rinvio esemplificativo alle altre disposizioni della stessa legge (art.10, comma1, lett.f, art.3, comma1, lett. i e l).

Le **risorse idriche** possono essere individuate nel DPR 616/77 (artt.90-91) laddove, in termini di competenza residuale, si rinviengono a favore delle regioni le funzioni concernenti "le risorse idriche destinate a soddisfare esigenze e i bisogni dei rispettivi territori regionali nonchè l'utilizzazione delle risorse stesse" etc.

Il trasferimento delle competenze alle regioni comporta, a favore di queste, il passaggio dei relativi uffici, personale, beni e mezzi finanziari appartenenti in precedenza alle autorità centrali. Tuttavia tale previsione, non trovando espressa disciplina nella legge 183/1989, viene disattesa.

La delega alle regioni in materia di bacini idrografici interregionali di cui al d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e' esercitata sulla base di programmi fissati e coordinati dai competenti organi statali, per cui in mancanza di tali programmi e di tale coordinamento la delega stessa non puo' considerarsi operante (T.A.R. Lombardia sez. II, Milano, 10 settembre 1983 n. 1359, in FA 1984, 411) (s.m.).

**4. Intese regionali e mancato raggiungimento entro i termini di legge** - La richiesta di predisporre intese regionali s'inquadra nelle **forme più ampie di cooperazione** tra le regioni, come previsto, oltre che all'art.15, comma2 e 3, anche all'art. 10, comma1, lett.e) laddove sono incentivate le "**gestioni in comune**" (locuzione di ampia portata interpretativa), all'art.22, comma 6bis (attuazione in forma integrata e coordinata dei programmi triennali da parte dei soggetti interessati) e all'art.8 DPR 616/77 che prevede che le "regioni per le attività ed i servizi che interessano territori finitimi possono addivenire ad intese e costituire uffici o gestioni comuni, anche in forma consortile" (G.Pini, *Accordi e gestioni comuni per la tutela degli interessi regionali*, in REG, 1977, 395-407; G.Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984; A.Robecchi Majnardi, *Prime esperienze di intese interregionali: il caso delle idrovie padane*, in REG, 1980, 624-632).

L'art. 15, comma 3, disciplina il "contenuto minimo" che deve rivestire l'intesa (A.Silvestri, *Commento all'art.15*, cit., 174). Imprecisione terminologiche sono presenti all'art.15, comma3, lett. b) ("le regioni territorialmente competenti **definiscono d'intesa** il piano di bacino"), laddove il termine "definire" è stato utilizzato al posto di "approvare" (P.Dell'Anno, *Commento all'art.19*, in P.Urbani, *Difesa del suolo*, cit., 200).

L'art.15, comma4, che prevede che, in caso di mancata intesa, entro un anno, tra le regioni o le province autonome interessate ad un bacino idrografico di rilievo interregionale, il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede all'istituzione degli organi di bacino, è incostituzionale (per contrasto con gli artt. 116 e 117 Cost.) nella parte in cui non prevede il **preavviso** alla regione o provincia interessata, adempimento indispensabile per una leale cooperazione (Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in FI, 1990, I, 1778; in CS, 1990, II, 268; in R AMM, 1990, 831; in RGA, 1990, 285; in FA, 1990, 831; in G COST, 1990, 359, con nota di Angiolini). Tale pronuncia ha comportato la modifica (di cui alla legge 252/90, art.4) dell'art.15, comma4, che ora prevede espressamente la condizione di agire "previa **diffida** da adempiere entro trenta giorni".

L'adozione di intese regionali di cui all'art.15, comma4, deve essere interpretata (circolare ministeriale 20 giugno 1989 n.44) come una **modalità dell'esercizio** delle funzioni regionali e non come una condizione sospensiva che in assenso di avveramento della stessa possa comportare



l'avocazione della relativa competenza allo Stato (come si desumeva dalla precedente formulazione della norma).

### ART.16 (Bacini di rilievo regionale)

OMISSIS articolo

**Bibliografia:** (1) A. CUTRERA, *Una legge per la pianificazione dell'ambiente fisico*, in *Difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990; (2) A. SILVESTRI, *Commento all'art.16*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993; (3) A. CAPRIA, *La legge quadro sulla difesa del suolo n. 183/1989*, in *La difesa del suolo e la politica delle acque*, Milano; (4) R. BAJNO, *Acque pubbliche interne e usi: disciplina amministrativa e tutela penale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.

**1. Premessa - Individuazione dei bacini di rilievo regionale** - I bacini regionali sono individuati mediante una **definizione legislativa residuale** ("tutti quelli non ricompresi negli artt.14 e15") idonea a **ricomprensione anche quei bacini "esteri"** che non siano oggetto di specifici accordi internazionali come si desume dal combinato disposto dall'art. 14, comma1, e dall'art.16. **In senso contrario:** l'interpretazione normativa che prendendo in considerazione l'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, disposizione che riserva alla competenza statale "i bacini idrografici a carattere interregionale", fa ricomprensione non solo i bacini che interessano piu' regioni, ma anche quelli di carattere internazionale che ricadano in parte nel territorio italiano ed in parte nel territorio di uno Stato estero, onde concludere che l'esecuzione di opere idrauliche relative a tali bacini rientrano nella competenza statale v. Consiglio Stato sez. II, 31 ottobre 1984 n. 1478, in CS, 1986, I, 243.

**2. Giurisprudenza costituzionale** - L'**art. 16, comma2**, (unitamente agli artt.13-14 e 15, comma2, legge 18 maggio 1989 n. 183), ha modificato la classificazione dei bacini idrografici e la loro delimitazione e hanno trasferito alle regioni nuove competenze e stabilito una nuova ripartizione di competenze fra Stato e regioni in materia di opere idrauliche, rispetto alle disposizioni ricomprese nel d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, ("atto legislativo emanato in attuazione della Costituzione al quale non può essere riconosciuto un valore superiore a quello delle leggi ordinarie e non può fungere da parametro nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 183/1989"). Per la dichiarazione di legittimità costituzionale degli articoli citati v. Corte Costituzionale, 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini.

Le disposizioni contenute nel DPR 616/77 anche se considerate norme suscettibili di integrare il significato dei parametri costituzionali, non possono incidere sulla determinazione del rango o del valore formale delle disposizioni successive sostituendosi ai giudizi di legittimità costituzionale v. (1) (CUTRERA, 12).

**2. Competenze delegate e trasferite alle Regioni** - Le competenze in materia di difesa del suolo, secondo le finalità e le attività di cui all'art.1 l. 18 maggio 1989, n.183, sono trasferite ovvero delegate alle Regioni (nel quale ultimo caso, queste agiscono in nome e per conto dello Stato). Il legislatore all'art. 10, comma 8, e all'art. 15, comma 2, utilizza i termini trasferimento e delega di funzioni sottolinandone i due differenti concetti giuridici. Mentre si comprende come con riferimento ai bacini di rilievo nazionale (art.14, comma 3) le competenze possano essere trasferite (decreto del Ministro dei Lavori Pubblici) e come con riguardo ai bacini di rilievo interregionale (art.15, comma2) le competenze possano essere trasferite o delegate alle regioni, difficile è comprendere come (art.16, comma2) le competenze relative ai bacini di rilievo regionale siano solamente delegate (decreto del Presidente della Repubblica) alle regioni. Ne consegue che tra le funzioni amministrative che possono essere fatte proprie dalle regioni non vi rientrano quelle attinenti propriamente ai bacini di rilievo regionale. Sull'assenza della perentorietà del termine di sei mesi per emanare il decreto presidenziale v. (2) (SILVESTRI, 179).

**3. Disciplina sulle "derivazioni d'acqua"** - Già a partire dal 1863, la normativa sui lavori pubblici, prevedeva un regime autonomo delle derivazioni d'acqua disponendo che nessuno potesse derivare acque pubbliche se non avesse ottenuto la **concessione governativa**. Il T.U. n.1775/1933, sulle acque ed impianti elettrici, riserva allo Stato, in particolare, l'utilizzazione di risorse idriche per la produzione di energia elettrica per le grandi derivazioni d'acqua. Il T.U. 1775/1933 classifica le derivazioni secondo il criterio della finalità (per forza motrice, per acqua potabile, per irrigazione, per bonifica, per usi promiscui e usi diversi) e per importanza (grandi e piccole derivazioni) **(3)** (CAPRIA, 37 ss.) **(4)** (BAJNO e altri, 574).

**4. Concessione delle opere di derivazione d'acqua. Competenze** - A norma del combinato disposto degli art. 90 e 91 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (recante attuazione della delega di cui all'art. 1, legge 22 luglio 1975, n. 382, per il trasferimento di competenze dallo Stato alle regioni), appartiene alla **competenza statale l'iniziativa del procedimento di istruttoria e decisione sulle domande di concessione di grandi derivazioni d'acqua** - quali devono considerarsi, ai sensi dell'art. 10 r.d. 11 dicembre 1933 n. 1775, quelle eccedenti la portata di 100 litri al secondo - salvo l'obbligo dello Stato medesimo, ove intenda esercitare dette attribuzioni di sentire le regioni interessate e di indicare, se esse prospettino, anche con riguardo al piano regolatore generale degli acquedotti, particolari esigenze dei propri territori, in qual modo - anche diverso da quello eventualmente illustrato dalle regioni intervenute nel detto procedimento - tali esigenze debbono realizzarsi. Ne consegue che le proposte regionali attinenti a procedimento così riservato all'esclusiva competenza statale devono intendersi come meramente sollecitatorie dell'esercizio di funzione propria dello Stato e non idonee ad impegnare quest'ultimo alla promozione del procedimento relativo a dette esigenze, che richiedono un diverso e separato procedimento. V. Cassazione civile sez. un., 3 dicembre 1992 n. 12888, in Giust. civ. Mass. 1992, fasc. 12.

Nel caso di **scadenza delle concessioni** di grandi derivazioni di acqua pubblica, queste passano di diritto all'ENEL ai sensi dell'art. 9 D.P.R. 18 marzo 1985 n. 342 e della legge 7 agosto 1982, n. 529; pertanto, è illegittimo il provvedimento che, alla scadenza di una concessione di grande derivazione, ammetta ad istruttoria nuove domande di derivazione, in concorrenza con l'Enel. V. Tribunale sup.re acque pubbliche, 30 marzo 1992 n. 25, in CS, 1992, II,541 (s.m.).

L'ente acquedotti siciliani (E.A.S.) gestisce in prevalenza grandi derivazioni d'acqua, le quali sono annoverate tra le opere pubbliche di interesse nazionale; pertanto, deve escludersi il passaggio alla regione delle attribuzioni dell'ente, sicché è urgente eliminare la confusione legislativa che, attualmente, su taluni aspetti gestionali ne attribuisce la competenza alla regione e su altri allo Stato. V. Corte Conti, sez. contr., 13 luglio 1985, n. 1826, in CS, 1985, II, 1838.

**Il trasferimento di competenza dallo Stato alle regioni in materia di piccole derivazioni di acqua pubblica** operato dalla legge 24 gennaio 1977, n. 7, ha determinato la successione di queste ultime in tutti i rapporti e procedimenti venuti in essere nel periodo anteriore, ed ancora in corso al momento della sua entrata in vigore, che risultassero inerenti alla organizzazione delle "nuove" piccole derivazioni. Pertanto, la regione provvede in ordine alle domande di concessione, la cui procedura sia ancora pendente a quella data, quando abbiano ad oggetto "piccole" derivazioni nella nozione introdotta dalle ricordate disposizioni, ancorché, in precedenza, l'utenza richiesta fosse ricompresa tra le "grandi" derivazioni di acqua pubblica. V. Tribunale sup.re acque pubbliche, 28 giugno 1985 n. 40, in RGEE, 1987, 517 (s.m.).

Nel caso di **opposizione ad una domanda di piccola derivazione di acqua pubblica, la competenza a provvedere è, in via generale, del ministero dei lavori pubblici**, ai sensi dell'art. 15 t.u. 11 dicembre 1933 n. 1775; pertanto, nella provincia di Bolzano, la competenza al rilascio di concessioni di piccole derivazioni, in caso di opposizioni, spetta alla giunta provinciale, ai sensi dell'art. 2 l. prov. 4 settembre 1976 n. 40 v. Tribunale sup.re acque 24 settembre 1987 n. 71, in CS, 1987, II,1430 (s.m.).

**5. Derivazioni d'acqua e limiti alla potestà regionale - I limiti alla programmazione regionale**

**delle risorse idriche** derivano: 1) dalle competenze statali in materia di grandi derivazioni (T.U. 1775/1933), 2) dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sulla istituzione dell'Enel e sul trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche, che ha attribuito competenze perpetue sulle concessioni idroelettriche (compreso la produzione, il trasporto, la trasformazione e la distribuzione di energia elettrica), 3) dai vincoli inseriti nel piano regolatore generale delle acque (art.51 T.U. 1775/1933). Per le concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, restano le facoltà regionali di emanare norme per stabilire modifiche e condizioni finalizzate ad usi multipli delle acque compatibili con tale scopo ai sensi dell'art.90 DPR 616/77.

**6. Corsi di derivazione d'acqua e delimitazione dei bacini imbriferi** - In tema di perimetrazione di **Bacini Imbriferi Montani**, ai sensi della legge 27 dicembre 1953, n. 959, il Ministro dei lavori pubblici, mentre e' obbligato ad attenersi a criteri di mera **discrezionalità "tecnica"** nella delimitazione del comprensorio di ciascun bacino e, conseguentemente, nella individuazione dei concessionari di grandi derivazioni per forza motrice tenuti al pagamento del sovracanone istituito con la legge medesima, nonche' dei comuni beneficiari di tale contribuzione in base all'inclusione nell'ambito di quel bacino, dispone invece di un potere di scelta, riconosciuto per fini di buona amministrazione ed implicante, quindi, esercizio di **discrezionalità "amministrativa"**, nella determinazione del numero dei bacini (uno o piu') da istituire, tenuto conto della situazione orografica della zona, in relazione ad un medesimo corso d'acqua. V. Tribunale sup.re acque pubbliche, 16 marzo 1985 n. 13, in RGEE, 1987, 504 (s.m.).

**7. Grandi derivazioni d'acqua** - Non e' manifestamente infondata (e se ne rimette quindi l'esame alla Corte cost.) la questione di costituzionalità degli artt. 12 e 15 legge prov. Bolzano 25 luglio 1970, n. 16, nella parte in cui prevedono che la realizzazione di grandi derivazioni di acqua, anche a scopo idroelettrico, progettate nell'ambito o in vista ovvero **in prossimità di zone sottoposte a vincolo paesaggistico o su immobili tutelati**, deve essere autorizzata dal Presidente della Giunta provinciale, in riferimento agli artt. 9, 11, 12 dello Statuto speciale della regione Trentino Alto Adige. V. Consiglio Stato sez.VI, 26 ottobre 1979, in FI, 1980, III,425.

Non e' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 comma 1 l. prov. Bolzano 25 luglio 1970 n. 16, nel punto in cui dispone che la realizzazione di grandi derivazioni d'acqua che siano progettate nell'ambito o in vista o in prossimità di zone sottoposte a vincolo paesaggistico o su immobili tutelati, devono essere autorizzate dal presidente della Giunta provinciale, in quanto esclude i poteri amministrativi riservati allo Stato in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico delle norme dello statuto (art. 9 legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5, modificato dall'art. 10 legge cost. 10 novembre 1971, n. 1); per la medesima ragione non e' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 legge prov. Bolzano n. 16 cit. il quale, al comma 2, stabilisce che per le grandi opere pubbliche di interesse nazionale, qualora le amministrazioni interessate ne facciano richiesta, l'assessore provinciale competente e' tenuto ad esaminare soluzioni che contemperino gli interessi con quelle rappresentate dalle amministrazioni stesse. V. Consiglio Stato sez.VI, 21 dicembre 1979 n. 945, in FA 1979, fasc. 12

**8. Piccole derivazione d'acqua** - Le concessioni di acqua pubblica per la produzione di energia elettrica della potenza nominale inferiore a 300 Kw sono da considerare piccole derivazioni, ai sensi dell'art. 6 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, modificato dall'art. 1, legge 24 gennaio 1977, n. 7, e sono quindi rinnovabili ai sensi dell'art. 2 legge n. 7 citata v. Tribunale sup.re acque pubbliche, 4 maggio 1988 n. 34, in CS, 1988, II,1266 (s.m.).

La proroga delle utenze di acqua pubblica, prevista dalle legge 24 maggio 1978, n. 228, e 2 febbraio 1968, n. 53, ha per oggetto le piccole derivazioni già assentite e scadute; pertanto, la detta proroga non puo' essere concessa all'utente di fatto sprovvisto di qualsiasi titolo concessionale. V. Tribunale sup.re acque pubbliche, 8 febbraio 1989 n. 14, in Riv. amm. R.I. 1989, 732, in CS, 1989, II, 249 (s.m.).

Una pluralità di piccole derivazioni concesse a piu' soggetti, ancorche' regolata con

unico atto, non può essere considerata unica derivazione, al di fuori dell'ipotesi di cui all'art. 58, t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, se ciascun utente ha agito come titolare di un proprio autonomo diritto e come tale si è comportato ed ha utilizzato l'acqua v. Tribunale sup.re acque pubbliche, 17 giugno 1981, n. 22, in CS, 1981, II, 828 (s.m.).

**9. Rinvii** - Sulla disciplina delle derivazioni d'acqua per la produzione di energia elettrica nonché sui contributi per la riattivazione e per la costruzione di nuovi impianti v. GRATANI-ZUCCHINI, *Voce ENERGIA*, in particolare art. 14, legge 16 gennaio 1991, n.10.

### ART.17 (Valore, finalità e contenuti del piano di bacino)

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia :** (1) P. DELL'ANNO, *Commento all'art.17*, in *La difesa del suolo*, Milano, 1993; (2) A. CUTRERA, *Una legge per la pianificazione dell'ambiente fisico*, in *La difesa del suolo e la politica delle acque*, Milano, 1990; (3) F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Padova, 1987; (4) S. CIVITARESE. MATTEUCCI, *Commento all'art.3*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993; (5) P. URBANI, *La difesa del suolo*, Milano, 1993; (6) A. MANGANO, *Oltre la Legge 183: problemi e prospettive*, in A. Paoletta (a cura di), *La pianificazione di bacino ex lege 183/89*, Cosenza, 1992; (7) S. CIVITARESE. MATTEUCCI, *La salvaguardia del regime fluviale tra pianificazione di bacino, poteri cautelari e prescrizioni idrauliche*, in RGA 1996.

**1. Premessa. Il piano di bacino nazionale: strumento di settore e atto di coordinamento delle funzioni amministrative** - La disposizione di cui all'art.17, ("il piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore") sta ad indicare che nel settore della difesa del suolo esso rappresenta lo strumento idoneo ed efficace utilizzato dalla Pubblica amministrazione, per perseguire le finalità di cui all'art. 1, per predisporre gli interventi conoscitivi (art.2), programmatici, pianificatori ed esecutori (art.3). Sull'atecnicismo legislativo del termine "**valore**" utilizzato dal legislatore impropriamente al posto di quello di "efficacia" con riferimento al piano di bacino di cui all'art.17, comma1, v. (1) (DELL'ANNO, 184).

Il piano di bacino rappresenta lo **strumento "di settore"** limitatamente alle finalità di indicate all'art.1 legge 183/1989 in quanto non comprende "misure e opere che toccano le competenze urbanistiche ovvero altre competenze regionali o provinciali quali le cave, l'agricoltura, la tutela del paesaggio e dell'ambiente" "anche se condiziona la redazione, l'interpretazione e l'applicazione degli strumenti urbanistici" (2) (CUTRERA, 10 ss).

Il piano di bacino si colloca nella categoria degli **atti di indirizzo e coordinamento** con una natura giuridica mista (contenuto normativo e prescrittivo) con validità indeterminata (1) (DELL'ANNO, 184-194).

**2. Giurisprudenza costituzionale** - E' infondata, nei sensi in cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 legge 18 maggio 1989, n. 183, nella parte in cui attribuiscono ai piani di bacino l'efficacia di piani territoriali di settore ovvero di atti di indirizzo e di coordinamento. I piani di bacino hanno **valore di piani territoriali** soltanto in quanto i vincoli in essi posti obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici, mentre hanno **valore di atti di indirizzo e coordinamento** nel senso che allorchè essi prevedono vincoli in materie di competenza regionale e provinciale questi devono mantenersi entro i limiti imposti alla funzione di indirizzo e coordinamento (Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

**3. Attività di pianificazione e aspetti dei piani di bacino** - La dottrina (3) (BENVENUTI, 128), facendo rientrare il piano nel *genus* del programma, lo definisce come "la manifestazione di volontà con cui l'ente impegna la propria attività futura di carattere prevalentemente giuridica". Diversamente, altri Autori (4) (MATTEUCCI, 62) ricomprendono a pari livello nell'attività di

pianificazione le norme giuridiche che definiscono sia i programmi, sia i piani. Alcuni Autori **(5)** (URBANI, 17), rilevano come la normativa sulla difesa del suolo si sviluppi attraverso "una sorta di superpianificazione" estremizzando la tecnica legislativa che caratterizza gli anni '70.

Il piano di bacino per l'ampiezza delle finalità e dei contenuti funzionali e per la sua collocazione di vertice nel sistema della pianificazione ambientale, si pone quale valido **strumento generale di coordinamento** delle diverse funzioni amministrative in materia di tutela ambientale (Trib. Sup. Acq., 2 febbraio 1995, n.13, FA, 1995, 1184 ss., con nota di Marrone).

I **piani di bacino o piani di sub bacino**, possono essere a carattere regionale, interregionale e nazionale, sono tassativamente delineati e non coincidono con i medesimi ambiti amministrativi, in quanto prendono come riferimento i bacini idrografici dei corsi d'acqua aventi rilievo nazionale, individuati sulla base di criteri attinenti alla dimensione, agli interessi economici, politico-sociali, demografici a cui essi ineriscono. Diversamente con riferimento alla suddivisione dei **bacini nazionali, interregionali e regionali** (artt.13-16), va osservato che la loro delimitazione è basata su criteri naturalistici che considerano solo i fattori morfologici e non quelli connessi all'uso delle risorse del bacino **(5)** (URBANI, 27), **(6)** (MANGANO, 155 ss.). Il piano di bacino nazionale viene qualificato come un "procedimento di procedimenti", in quanto atto derivante da una fattispecie complessa risultante da un concorso di due volontà (l'Autorità di bacino e le autorità centrali), mentre quello interregionale come "atto complesso", come la sommatoria delle singole delibere regionali territorialmente competenti (atti paritari e omogenei) **(1)** (DELL'ANNO,185). Per le nozioni di **bacino e di sub-bacino** si rinvia all'art.1, comma2, lett.d) e e).

**4. Poteri sostitutivi** - L'art.17, commi 5 e 6, prevede **quattro ipotesi** in cui taluni soggetti: a) le regioni, b) le Autorità di bacino c) il Ministro dei lavori Pubblici, d) il Ministro dei lavori Pubblici di concerto con altro Ministro competente, sono chiamati a sostituirsi alle funzioni demandate rispettivamente a: 1) gli enti territoriali, 2) il Presidente del Consiglio dei Ministri (art.4, comma1, lett.c), 3) le regioni-province-comuni, 4) l'ufficio periferico di Stato.

I **poteri sostitutivi possono consistere** nell'adozione di misure provvisorie di salvaguardia aventi carattere inibitorio di opere, di lavori o di attività antropiche; ad eccezione dei poteri esercitati dalle regioni la cui attività assume carattere permanente ("provvedono d'ufficio"). Le **attività sostitutive vengono esercitate** qualora i titolari delle funzioni non abbiano osservato o dato attuazione al piano di bacino entro i termini previsti dallo stesso art.17 (condizione sospensiva); ad eccezione delle misure adottate dall'Autorità di bacino, tramite il comitato istituzionale, il cui intervento è previsto "in attesa di approvazione del piano di bacino". Ipotesi quest'ultima che non individua con certezza quando ricorrano le condizioni di urgenza o di necessità (quando possa derivare "grave danno al territorio") perchè possano essere predisposte le "misure di salvaguardia".

Il potere attribuito all'Autorità di bacino di adottare le direttive e le misure di salvaguardia previste dall'art.17, comma 6 bis, legge 18 maggio 1989, n.183, sussiste anche indipendentemente dall'avvenuta formale adozione del piano da parte dell'organo deliberante (Comitato istituzionale) (Trib. sup.re acque pubbl. 22 marzo 1996 n.29, in RGA 1996, 710-715; ivi **(7)** (CIVITARESE MATTEUCCI, 715-717).

**5. Riferimenti legislativi e normativa d'attuazione - (I).** Con il DPR 7 gennaio 1992, (Guri 11 gennaio 1992, n.8), è stato emanato l'atto di indirizzo e coordinamento per determinare i criteri di integrazione e di coordinamento tra le attività conoscitive dello Stato, delle Autorità di bacino e delle regioni per la redazione dei piani di bacino. Le Autorità di bacino e le regioni predispongono un programma con il contenuto di cui all'art.2 del DPR citato, per lo sviluppo, il coordinamento e la gestione delle basi conoscitive di supporto alla pianificazione di bacino.

**(II).** Con il DPR 18 luglio 1995, (Guri 10 gennaio 1996, n.7), è stato approvato l'atto di indirizzo e di coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino.

#### **ART.18 (I piani di bacino di rilievo nazionale)**

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia :** (1) P. DELL'ANNO, *Commento all'art.17*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993; (2) F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967; (3) M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto Amministrativo*, Milano, 1981,; (4) M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1988; (5) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento all'art.2*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993.

**1. Giurisprudenza costituzionale - I piani di bacino di rilievo nazionale** sono anche per le province autonome di Trento e Bolzano **strumento di coordinamento** delle attività inerenti alle attribuzioni statali e provinciali, sempre che lo statuto o le norme di attuazione non prevedano apposite modalità di coordinamento da ritenersi prevalenti (art.5 DPR 22 marzo 1974, n. 381). Le province devono tener conto delle indicazioni dei Piani di bacino nell'aggiornamento della propria pianificazione e programmazione, senza tuttavia che i Piani di bacino anzidetti e gli altri strumenti di intervento delle Autorità possano autonomamente imporre un obbligo di adeguamento della legislazione provinciale (Corte Cost. 18 luglio 1997, in Guri 30 luglio 1997, n. 31, p. 27).

E' infondata, nei sensi in cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 legge 18 maggio 1989, n. 183, nella parte in cui attribuiscono ai piani di bacino l'efficacia di piani territoriali di settore ovvero di atti di indirizzo e di coordinamento. I piani di bacino hanno valore di piani territoriali soltanto in quanto i vincoli in essi posti obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici, mentre hanno valore di atti di indirizzo e coordinamento nel senso che allorchè essi prevedono vincoli in materie di competenza regionale e provinciale questi devono mantenersi entro i limiti imposti alla funzione di indirizzo e coordinamento (Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in FI, 1990, I, 1778; in CS, 1990, II, 268; in R AMM, 1990, 831; in RGA, 1990, 285; in FA, 1990, 831; in G COST, 1990, 359, con nota di Angiolini).

**Inerzia delle amministrazione regionali e poteri sostitutivi - L'art.18, comma2**, legge n. 183, del 1989, prevede un ipotesi di sostituzione dei poteri a favore del Presidente del Consiglio dei Ministri laddove le regioni ostacolano il procedimento di adozione del piano di bacino omettendo di procedere ("inerzia") entro i termini stabiliti dai comitati tecnici e dai comitati istituzionali. I termini hanno **carattere perentorio**. Il potere statale di sostituzione previsto è stato additato di comprimere i poteri costituzionalmente riconosciuti alle regioni. La Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in FI, 1990, I, 1778; in CS, 1990, II, 268; in R AMM, 1990, 831; in RGA, 1990, 285; in FA, 1990, 831; in G COST, 1990, 359, con nota di Angiolini) ha respinto tali eccezioni rilevando che la disposizione dell'art.18 prevede tutti i presupposti legali per l'esercizio del potere di sostituzione (delibera del Consiglio dei Ministri) e che sono comunque garantite le forme di una leale cooperazione (parere del Comitato istituzionale di bacino). La Corte (Corte costituzionale 26 febbraio 1990, n. 85, cit.) giudica che l'art. 18, comma 2, legge 18 maggio 1989, n. 183, in base al quale il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il comitato istituzionale di bacino, in caso di inerzia degli organi regionali, assume i provvedimenti necessari per garantire l'adozione degli atti necessari per la formazione dei piani di bacino di rilievo nazionale, compresa la nomina di commissari "ad acta", non lede l'autonomia regionale, prevedendo un potere sostitutorio che e' strumentale all'adempimento di obblighi ed al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente, come limiti all'autonomia regionale.

**2. I piani di bacino. Finalità e contenuti** - Il piano di bacino per l'**ampiezza delle finalità** e dei contenuti funzionali e per la sua collocazione di vertice nel sistema della pianificazione ambientale, si pone quale valido strumento generale di coordinamento delle diverse funzioni amministrative in materia di tutela ambientale (Trib. Sup. Acq., 2 febbraio 1995, n.13, FA, 1995, 1184 ss., con nota di Marrone).

La dottrina ritiene che il piano di bacino si collochi nella categoria degli atti di indirizzo e coordinamento con una natura giuridica mista (contenuto normativo e prescrittivo) e con una validità indeterminata (1) (DELL'ANNO, 184-194).

**3. Attività conoscitiva del progetto di piano di bacino** - L'approvazione del piano di bacino prevede il coinvolgimento delle amministrazioni centrali e periferiche e anche di qualsiasi altro soggetto. **"Chiunque interessato"** può prendere visione e consultare la documentazione, estrarre

copia, proporre osservazioni sul progetto di bacino di rilievo nazionale elaborato dai comitati tecnici e adottato dai comitati istituzionali.

L'importanza della **conoscibilità degli atti amministrativi** emerge all'art.1, comma2, ("la pubblica amministrazione svolge ogni opportuna azione di carattere conoscitivo"); all'art.2, comma3, ("è fatto obbligo alle amministrazioni statali ... che comunque raccolgano dati di trasmetterli alla regione .... e ai comitati tecnici interessati") e all'art.9, comma 4, lett. c) che prevede che i comitati tecnici forniscano i dati raccolti, i pareri, le consulenze, "a chiunque ne faccia richiesta" senza che questi sia tenuto a dimostrare uno specifico interesse al riguardo.

L'art. 18, comma 3, legge n. 183, del 1989, prevede che il progetto di piani di bacino adottato sia messo a disposizione di "chiunque interessato", perchè possa prenderne visione e possa consultare la relativa documentazione. Benchè non espressamente previsto dall'art.18, la *ratio* legislativa e il combinato disposto delle norme sopra citate consentono che "chiunque interessato" possa anche **proporre osservazioni** su progetti visionati o sui quali abbia richiesto i relativi pareri, dimodochè anche le proposte e i pareri dei singoli siano presi in considerazione dal comitato istituzionale che adotta il piano di bacino ex art.18, comma 10 (vd. DL.gvo 39/97 sull'accesso all'informazione ambientale attuativo della direttiva n. 90/313/CEE; nonchè **(2)** (LEVI), **(3)** (GIANNINI, 354), **(4)** (GIANNINI, 473), **(5)** (CIVITARESE MATTEUCCI, 55 ss.).

### ART.19 (I piani di bacino di rilievo interregionale)

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia:** **(1)** P. DELL'ANNO, *Commento all'art.19*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993.

#### 1. Si rinvia ai commenti riportati sotto l'art.18.

**2. Qualificazione giuridica del piano di bacino interregionale** - La dottrina ritiene che il piano di bacino interregionale costituisca un "atto complesso", ovvero il risultato delle singole delibere regionali territorialmente competenti, atti paritari e omogenei. Tale "atto" alla luce del disposto di cui all'art.15, comma 3, lett. b), assumendo una connotazione unitaria, il risultato di un concorso formale di più volontà, non consente di interpretare le singole delibere regionali come atti di rilevanza autonoma, tali da essere immediatamente efficaci con riferimento alla parte di piano approvata per l'ambito territoriale di competenza **(1)** (DELL'ANNO, 202).

### ART. 20 ( I piani di bacino di rilievo regionale)

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia:** **(1)** P. DELL'ANNO, *Commento all'art.20*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993; **(2)** L. MAZZAROLLI, *I piani urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962; **(3)** F. SALVIA e F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 1986.

**1. Premessa. Coordinamento e autonomia dei piani di bacino regionali** - I piani di bacino regionale devono essere coordinati, oltre che immediatamente con il piano risanamento delle acque, anche con i programmi di cui all'art.17, comma 4, entro dodici mesi dall'approvazione. Sull'analogia dell'iter di approvazione del piano di bacino regionale, comprendente territori di altre regioni, con quello previsto per i piani regolatori intercomunali v. **(1)** (DELL'ANNO, 205). L'Autore, ritiene al pari delle delibere nazionali e interregionali che anche quelle regionali sono configurabili come atti complessi e che le delibere comunali sono prive di autonoma efficacia.

**Contrariamente** alcuni autori **(2)** (MAZZAROLLI, 453) ritengono che le delibere comunali non costituiscono atti complessi e che mantengono una loro autonoma configurazione, considerato che ogni Comune fa proprio il progetto per la parte di sua competenza esprimendo un assenso alle rimanenti parti del piano. Nello stesso orientamento **(3)** (SALVIA-TERESI 79 ss.).

**2. Giurisprudenza costituzionale** - L'art. 20, commi 2 e 4, legge 18 maggio 1989, n. 183, il quale prevede, per i bacini di rilievo regionale che possono interessare più regioni, un potere sostitutivo del presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo, è incostituzionale (per contrasto con gli art. 116 e 117 cost.) per mancato preavviso alla regione interessata, dopo l'entrata in vigore del d.l. 16 dicembre 1989 n. 418 che ha stabilito che al detto comitato facciano parte, in luogo dei rappresentanti delle regioni o province autonome, un pari numero di esperti, scelti fra funzionari delle regioni o delle province autonome (Corte Costituzionale 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

È costituzionalmente illegittimo l'art.15, comma 4, e dall'entrata in vigore del d.l. 16 dicembre 1989 n. 418, l'art.20, comma4, della legge 18 maggio 1989, n.183, nella parte in cui non prevedono un congruo preavviso alla regione (o provincia autonoma) interessata l'adozione degli atti sostitutivi ivi previsti (Corte Costituzionale 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

### CAPO III

#### GLI INTERVENTI

##### ART.21 (I programmi di intervento)

###### *OMISSIS articolo*

**Bibliografia: (1)** S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La salvaguardia del regime fluviale tra pianificazione di bacino, poteri cautelari e prescrizioni idrauliche*, in *RGA*, 1996,

**1. Premessa** - Il legislatore all'art.21, commi 3 e 4, avendo riguardo alla realizzazione delle opere e degli interventi contenuti nei piani di bacino, sottolinea la differente capacità finanziaria e autonomia esistente tra le Regioni e gli altri enti territoriali. Infatti, ai primi è consentita un'autonomia operativa-finanziaria ("di provvedere con propri stanziamenti"); ai secondi (province, comuni, comunità montane, enti pubblici), invece, è riconosciuta esclusivamente la facoltà di concorrere con i propri stanziamenti "previa autorizzazione della regione e del Comitato istituzionale interessato". Secondo il dettame legislativo l'autonomia operativa-finanziaria della regione è riconosciuta solo con riferimento alla realizzazione delle opere e degli interventi previsti nei piani di bacino nazionale, mentre la facoltà di concorrere degli altri enti trova applicazione con riguardo alla realizzazione di qualsiasi piano di bacino. La norma prevede che le funzioni centrali possano essere delegate anche agli enti territoriali diversi dalla regione, compartecipando finanziariamente all'attuazione dei piani di bacino nazionale, interregionale e regionale.

**2. Giurisprudenza costituzionale** - È manifestamente infondata - in riferimento agli art. 117 e 118 cost. - la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Piemonte, dell'art. 3, legge 19 gennaio 1979, n. 17, nella parte in cui riserva alla competenza dello Stato i lavori di costruzione, sistemazione e riparazione delle opere idrauliche di II e III categoria ricadenti nei bacini a carattere interregionale, nonché le opere di pronto intervento da eseguirsi in Piemonte (Corte costituzionale 14 gennaio 1986, n. 10, in *G COST*, 1986, I, 67).

La Corte Costituzionale, conormemente alle pronunce precedenti, ha escluso lesioni dirette della sfera di autonomia garantita alle Regioni dagli art. 117 e 118 cost. ogni volta che il legislatore nazionale ravvisi, nella necessità di intervenire con **misure urgenti e indilazionabili** in zone colpite da calamità naturali, un preminente interesse nazionale da tutelare, in quanto tali interventi esigono un indirizzo unitario, sia dal punto di vista programmatico che organizzativo, che soltanto lo Stato può adeguatamente assicurare; tanto



piu' quando le misure concernano opere idrauliche di II e III categoria ricadenti in bacini idrografici considerati interregionali ai sensi dell'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, come nel caso di specie, riguardante il bacino idrografico del Po, definito tale dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 22 dicembre 1977 (la cui legittimita' e' stata affermata dalla sentenza della Corte del 9 luglio 1984 n. 188) (Corte costituzionale 14 gennaio 1986, n. 10, in *G COST*, 1986, I, 67).

Analoga questione (relativa alla precedente legge 3 gennaio 1978, n. 2) e' stata dichiarata non fondata dalla Corte Costituzionale 9 luglio 1984, n. 188.

(Relativamente alla soppressione dei bacini di III categoria si rinvia all'art.34 legge 183/1989).

**3. Poteri dell'autorità statale di limitare gli interventi** - E' riconosciuta all'amministrazione statale il potere di sindacare e di limitare l'esecuzione dei progetti d'opera ogni qualvolta che gli interventi possono incidere sul corso d'acqua, determinando uno **stato di pericolo** per l'incolumità di persone e cose v. **(1)** (CIVITARESE MATTEUCCI, 715-717).

Anche dopo l'entrata in vigore del DPR 24 luglio 1977, n.616, e della legge 18 maggio 1989, n. 183, in base alla disciplina del RD 25 luglio 1904, n.523, l'autorità statale (Ministero dei Lavori Pubblici) ha conservato il potere di limitare in vario modo ed anche vietare l'esecuzione di qualsiasi progetto d'opera o di tipo di intervento, non solo su alvei, argini o zone golenali, ma anche al di fuori dell'area demaniale, se tali opere o interventi sono in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua e possano minacciare la pubblica incolumità delle persone e dei beni soggetti al pericolo di inondazioni (Trib. sup.re acque pubbl. 22 marzo 1996 n.29, in *RGA* 1996, 710-715).

**4. Riferimenti legislativi -(I).** Con il **DPR 14 aprile 1993**, è stato emanato l'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante i criteri e le modalità per la redazione dei programmi di manutenzione idraulica e forestale, (Guri 20 aprile 1993, n.91). L'indicazione delle priorità degli interventi da finanziarie per ciascun programma è effettuata sulla base del giudizio circa lo stato di manutenzione del tratto del corso d'acqua e, per quanto è possibile, della situazione occupazionale nell'ambito del bacino idrografico, in funzione della valutazione degli elementi indicati all'art.5 di detto decreto.

**(II).** Successivamente con il **DL 20 maggio 1993, n. 148**, conv. legge 19 luglio 1993, n.236 (Guri 19 luglio 1993, n.167) sono stati predisposti gli interventi urgenti a sostegno dell'occupazione, con particolare riferimento (art.3) al settore della manutenzione idraulica.

**(III).** Segue il **DL 5 ottobre 1993, n. 398**, conv. legge 4 dicembre 1993, n.493, recante le disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione anche con riferimento alle procedure per i piani di difesa del suolo (art.12).

**(IV).** La **Legge 5 gennaio 1994, n. 37** (Guri 22 aprile 1994, n.93), dispone le norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche.

## **ART.22 (Adozione dei programmi)**

### *OMISSIS articolo*

**1. Giurisprudenza costituzionale** - L'art. 22, comma 6, legge 18 maggio 1989, n.183, non lede l'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui stabilisce i vincoli che derivano sul piano della spesa provinciale in conseguenza degli interventi sul piano di bacino (Corte Costituzionale 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

**2. Rinvio ai commenti riportati sotto l'art.20, comma4 (Poteri sostitutivi e diffida da adempiere)**

## ART.23 (Attuazione degli interventi)

### OMISSIS articolo

**Bibliografia:** (1) R.QUINTI, *Commento all'art.23*, in P.Urbani, *Difesa del suolo*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993; (2) L. MAROTTA, *La concessione di opere pubbliche*, Padova, 1981; (3)

**1. Premesa. Affidamento di incarichi a soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione. Compensi** - Tra le forme più ampie di cooperazione di cui le autorità centrali e locali possono avvalersi, oltre a ricorrere all'attività di altre amministrazioni (art.15, comma 2 e 3, art. 10, comma 1, lett.e, art. 22, comma 6 bis e all'art. 8 DPR 6161/77), il legislatore prevede anche quella concernente l'**ausilio di professionisti**, di istituti universitari e delle organizzazioni tecnico-professionali specializzate. Per gli incarichi espletati e demandati a soggetti all'esterno delle autorità amministrative viene riconosciuto, a titolo di compenso massimo ("spese generali"), il 10% dell'importo dei lavori e delle espropriazioni. Dubbi sorgono relativamente al contenuto e ai criteri di determinazione di tale compenso.

L'art.23 si pone come **disposizione integrativa** alla legge 1137/1929, considerato che non trattasi di una norma successiva che si pone in contrasto alla disciplina vigente. L'art.1, legge 1137/1929 prevede la possibilità di affidare in concessione l'esecuzione delle opere idrauliche sia a soggetti pubblici e sia a soggetti privati. L'art. 2, legge 1137/1929, prescrive che "il pagamento dei contributi ... sia commisurato alla spesa effettiva incontrata per i lavori, aumentata da una percentuale fissa per le spese di amministrazione".

**2. Affidamento di incarichi e corrispettivo** - Secondo la dottrina (1) (QUINTI, 217-222) le spese di cui all'art.2 legge 1137/1929 concernono "le **spese di amministrazione**" tra le quali non possono essere ricomprese quelle connesse alla progettazione e alla direzione dei lavori, spese che andrebbero corrisposte in aggiunta a quelle legislativamente previste e che non sarebbero soggette quindi ai limiti stessi (10%). **Tale orientamento contrasta** con l'art.27, legge 183/1989, che dispone "dalla fase progettuale al collaudo ed accertamenti dei terreni occupati".

Sul punto è intervenuta la Corte Conti (sez.contr., 18 febbraio 1991, n.16, in Riv. Corte Conti 1991, fasc.2, 15; in CS, 1991, II, 1383; in FA, 1991, 2401) che dispone che il regime finanziario delle concessioni deve oggi ritenersi definito in via generale dall'art.23 comma2, legge 18 maggio 1989, n.183, secondo cui la remunerazione del concessionario non può superare la misura del 10% globalmente considerata, comprendendo cioè in tale misura anche il compenso delle prestazioni professionali. Tale criterio non ha subito modifiche con l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n.253, la quale all'art.6, demanda al Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina della materia di cui all'art.23, comma2, cit. Peraltro, la naturale forza espansiva della normativa generale, che ne determina l'applicabilità nei confronti di tutte le situazioni non regolate da disposizioni speciali, incontra un'ampia limitazione in quelle fattispecie le cui caratteristiche specifiche rendano tale normativa obiettivamente incompatibile, occorrendo cioè, perchè la normativa generale possa essere applicata, che la singola fattispecie concreta corrisponda alla fattispecie tipica ipotizzata da detta normativa. Nella fattispecie la normativa generale è stata ritenuta inapplicabile alla concessione al consorzio Venezia Nuova per gli interventi per la salvaguardia di Venezia, dato il carattere atipico di tale concessione.

La disposizione dell'art.23, comma2, legge 18 maggio 1989, n.183, come modificata dall'art.6 legge 7 agosto 1990, n.253 -la quale statuisce che l'aliquota percentuale sul **valore complessivo** stabilita per gli oneri di concessione compensa ogni attività propedeutica e strumentale all'esecuzione dell'opera, dalla progettazione al collaudo -costituisce principio di carattere generale, trattandosi di disposizione integrativa dell'art.2, legge 24 giugno 1929, n.1137, applicabile all'intera materia delle concessioni di opere pubbliche (Corte Conti, sez. contr., 18 giugno 1993, n.100, in FA 1994, 976).

**In senso contrario:** la dottrina ritiene che in mancanza di criteri legislativi definiti per la determinazione del corrispettivo di concessione il **compenso andrebbe commisurato** alle esigenze del caso concreto e tenendo conto in generale della particolare struttura e funzione del rapporto concessorio (1) (QUINTI, 217-222), (2) (MAROTTA). **In senso conforme** a tale orientamento v.

Corte Conti (sez.contr., 8 settembre 1993, n.128, in CS, 1994, II, 295; in Riv. Corte Conti, 1994, fasc.2, 7) che afferma che la concessione, a norma della disciplina generale contenuta nella legge 24 giugno 1929, n. 1137 (anche nella forma particolare della concessione di committenza a favore di altro ente pubblico costituito in stazione appaltante) ha sempre come oggetto l'esecuzione di una determinata opera pubblica, opera che deve essere individuata nella sua consistenza tecnica-economica attraverso un progetto d'intesa stipulato tra Ministro dei Lavori Pubblici e Regione Toscana che individua nell'anzidetta regione il soggetto autore, in regime di concessione, delle opere idrauliche di rilievo nazionale nell'ambito della regione medesima, ricompresa, con indicazione generica dell'art.31 legge 18 maggio 1989, n. 183, senza alcuna progettazione di massima, con indicazione generica delle opere concesse e con conseguente inattendibilità della previsione del costo di intervento.

## CAPO IV

### LE RISORSE

#### ART. 24 (Personale)

##### *OMISSIS articolo*

**1. Giurisprudenza costituzionale** - Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 9, lett. c), e commi successivi, dell'art.12, comma 5, e dell'art.24, comma 1, legge 18 maggio 1989, n.183, nella parte in cui disciplinano il ruolo e il trattamento del personale dei servizi tecnici, nonché gli uffici periferici delle autorità di bacino e la rideterminazione delle dotazioni organiche, per presunta violazione relativamente alla Provincia autonoma di Bolzano, delle disposizioni dettate a tutela del bilinguismo e della proporzionale etnica nel pubblico impiego, in riferimento agli artt. 89 e 100 dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige e relative norme di attuazione. Queste ultime disposizioni si applicano indipendentemente dalle disposizioni di carattere necessariamente generale contenute nella legge (Corte Cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

#### ART. 25 (Finanziamento)

##### *OMISSIS articolo*

**Bibliografia:** (1) E. BUGLIONE, *Commento all'art.25*, in P.Urbani, *Difesa del suolo*, Milano, 1993.

**1. Premessa. Modello finanziario: "fondi programma"** - La rubrica dell'art. 25 si presenta riduttiva, considerato che il contenuto va là di là di mere disposizioni finanziarie. La norma disciplina il modello finanziario utilizzato dal legislatore, proprio dei "fondi programma" (1) (BUGLIONE, 226).

L'art.25, comma 1, legge n. 183 del 1989, pone a totale carico dello Stato l'onerosità finanziaria per realizzare gli interventi previsti dalla legge 183/1989, alla cui realizzazione intervengono anche le autorità decentrate a seguito della ripartizione dei finanziamenti stanziati a livello centrale. Il modello finanziario adottato si pone come uno strumento garante, al riparo da ulteriori condizionamenti idoneo per coordinare e controllare le risorse trasferite (1) (BUGLIONE, 226).

**2. Giurisprudenza costituzionale** - La previsione di un parere non vincolante non costituisce un onere irragionevolmente lesivo dell'autonomia regionale; pertanto, l'art.25, comma 5, legge 18

maggio 1989, n.183, nella parte in cui prevede il parere obbligatorio del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, in relazione ad opere rientranti nella competenza regionale, non è in contrasto con gli artt. 116 e 117 Cost. (Corte Costituzionale, 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di *Angiolini*).

**3. Approvazione dei programmi nazionali d'intervento** - Nel caso in cui statuti speciali o le norme di attuazione prevedano la **partecipazione del Presidente regionale** alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, la mancata previsione della detta partecipazione da parte di singole leggi non costituisce motivo di illegittimità costituzionale, in quanto il silenzio non può essere interpretato come espressione di una volontà contrastante con la norma di rango superiore; pertanto, gli artt.4, comma1, lett.b) e 25, comma 4, legge 18 maggio 1989, n.183, nella parte in cui non prevedono la partecipazione del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri relativi ai piani di bacino di rilievo nazionale e interregionale e ai programmi nazionali d'intervento, non sono in contrasto con lo statuto della Regione Friuli Venezia Giulia e le relative norme di attuazione (Corte Costituzionale, 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di *Angiolini*).

**4. Riferimenti legislativi - (I).** Con il DPCM 23 marzo 1990 sono stati definiti i contenuti dell'atto di indirizzo e coordinamento in base al quale dovevano essere redatti gli schemi previsionali e programmatici (domande di finanziamento).

**(II).** Con il DPCM 1 gennaio 1991 è stato previsto che le autorità di bacino di rilievo nazionale e le regioni trasmettano semestralmente al Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi di settore della difesa del suolo una relazione sullo stato di attuazione degli schemi previsionali e programmatici di competenza.

### TITOLO III

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE

##### ART. 26 (Costituzione del Comitato nazionale per la difesa del suolo)

###### *OMISSIS articolo*

**1. Organi preposti alla difesa del suolo: termini di costituzione e rappresentanza** - Il legislatore prevede lo stesso **termine** dei quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della legge 183/1989, per la costituzione del Comitato nazionale per la difesa del suolo (disciplinato all'art.26), degli organi dell'Autorità di bacino (designati all'art.12), delle Autorità dei bacini di rilievo nazionale (art.31) e del Bacino regionale pilota (art.30). Il termine previsto deve considerarsi dilatorio.

**2. Giurisprudenza costituzionale** - La Provincia autonoma di Trento ha proposto questione di legittimità avverso i **decreti istitutivi le Autorità di bacino** del Po e dell'Isonzo in quanto individuano come membro del Comitato il Presidente della Regione del Trentino Alto Adige anzichè il Presidente della Provincia stessa e come membri del Comitato tecnico e della segreteria tecnica, rispettivamente i funzionari e i dipendenti della Regione e non della Provincia. La Corte Costituzionale (16 marzo 1990 n. 126, in *CS*, 1990, II, 449, in *FI*, 1990, I, 1778, in *G COST* 1990, 712) ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni, proposto contro i decreti costitutivi delle autorità di bacino, che tendono ad invalidare le norme degli artt. 12 e 14, legge 18 maggio 1989, n. 183, sotto il profilo di una sottorappresentanza degli organi di bacino rispetto all'interesse obiettivo della regione maggiormente interessata. La Corte costituzionale ha precisato che lo Stato nel costituire le Autorità di bacino deve individuarne i rispettivi organi e non spetta allo Stato individuarli nell'ambito della Provincia,

competenza comunque riservata per le province autonome, bensì nell'ambito della Regione interessata per estensione e per competenza.

**3. Attività e organizzazione del Comitato nazionale** - Il potere sostitutivo del comitato nazionale per l'esercizio di attività relative allo smaltimento dei rifiuti rispetto ai comitati regionali e provinciali, va esteso a tutte le attività che abbiano carattere vincolato (Cons. St. ad. gen. 25 marzo 1991, n. 19, in CS, 1992, I, 1490).

La presidenza del comitato nazionale istituito presso il Ministero dell'Ambiente per l'esercizio di attività relative allo smaltimento dei rifiuti va affidata ad un magistrato amministrativo con qualifica non inferiore a consigliere e la vicepresidenza va affidata al direttore generale del servizio di prevenzione degli inquinamenti e del risanamento ambientale che è membro di diritto del comitato stesso (Cons. St. ad. gen. 25 marzo 1991, n. 19, in CS, 1992, I, 1490).

**4. Riferimenti legislativi - (I).** Con il DPCM 10 dicembre 1989, successivamente modificato, è stato costituito il Comitato nazionale per la difesa del suolo; **(II).** con il DPCM 10 agosto 1989 sono state costituite le sei Autorità di bacino e i loro tre organi (Comitato istituzionale, Comitato tecnico, segretario generale e la segreteria tecnica-operativa). Nei Comitati istituzionali la **rappresentanza regionale varia** a seconda dell'estensione dei bacini, cosicché varia il rapporto quantitativo tra la componente statale e regionale.

#### **ART.27 (Soppressione dell'Ufficio del Reno)**

*OMISSIS articolo*

**1. Riferimenti legislativi. L'ufficio speciale del genio Civile per il Reno: evoluzione - (I).** Con il **DPR 1 agosto 1951** viene istituito l'ufficio speciale del genio Civile per il Reno, nell'ambito del Provveditorato regionale delle Opere Pubbliche di Bologna, al fine di dare una direzione unitaria agli studi ed ai lavori riguardanti la regolamentazione dell'alveo, la difesa, la polizia idraulica del fiume Reno. Tra i singoli Uffici del Genio civile competenti territorialmente (Firenze, Pistoia, Bologna, Ferrara, Modena e Ravenna) venivano esercitate le relative funzioni.

**(II).** Con il **DPR 15 gennaio 1972, n. 8** e con il **DPR 24 luglio 1977, n. 616**, si attuano il trasferimento e la delega delle funzioni alle Regioni Emilia Romagna e Toscana.

**(III).** Con la circolare ministeriale 20 giugno 1989 n.44, viene disposta l'immediata operatività del trasferimento delle funzioni alle regioni, la soppressione dell'Ufficio e il trasferimento del personale presso il Provveditorato alle Opere Pubbliche.

**(IV).** Con le deliberazioni della giunta regionale dell'Emilia-Romagna (19 marzo 1990, n.3108) e del Consiglio regionale della Toscana (20 marzo 1990, n.2548) viene approvata l'intesa per l'istituzione del Comitato istituzionale, del Comitato tecnico, del segretario generale e della segreteria tecnica-operativa.

#### **ART.28 (Personale regionale)**

*OMISSIS articolo*

**Bibliografia: (1)** A.SILVESTRI, *Commento all'art.28*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993.

**1. Premessa. Distacco del personale** - L'art.28, prevede, senza disciplinarne il procedimento, il distacco dei dipendenti regionali e delle province autonome presso la segreteria del Comitato nazionale (le cui funzioni sono svolte dalla Direzione generale per la difesa del suolo -fu Direzione Generale delle acque ed impianti tecnici-, dal servizio prevenzione degli inquinamenti e risanamento

ambientale del Ministero dell'Ambiente) (art.7) e presso la segreteria tecnico-operativa dei comitati tecnici (composta da dipendenti dell'Amministrazione dei Lavori Pubblici, da quelli designati dalle amministrazioni centrali e regionali) (art.12).

**2. Giurisprudenza costituzionale** - E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.28 legge 18 maggio 1989, n.183, nella parte in cui prevede la possibilità di distaccare il personale regionale e provinciale presso la segreteria del Comitato nazionale per la difesa del suolo e presso le segreterie tecnico-operative di Comitati tecnici di bacino senza richiedere a tal fine **l'intesa con la regione o provincia autonoma interessata**. La Corte ha precisato che l'assenso dell'amministrazione di provenienza è richiesto dalla disciplina generale del distacco (Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

Alla luce del **principio della leale collaborazione amministrativa** è richiesto il requisito minimo della consultazione, per l'applicazione di tale principio alla mobilità tra regione e Stato (Corte Costituzionale, 6 luglio 1989, n.407, in *REG*, 1990, 1626 ss. nota E. De Servio; **(1)** (SILVESTRI, 247 ss).

L'art.28, legge 18 maggio 1989, n.183, il quale prevede la possibilità di distacco del personale dipendente dalla Provincia di Bolzano presso la Segreteria del Comitato nazionale per la difesa del suolo e presso le segreterie dei Comitati di bacino, non reca deroga alla disciplina generale del distacco, che presuppone sempre l'assenso dell'amministrazione di provenienza; pertanto, il citato art.28 non è in contrasto con lo statuto autonomo del Trentino Alto Adige, essendo erroneo il presupposto che esso consenta il distacco del personale provinciale senza l'assenso della provincia (Corte Costituzionale 26 febbraio 1990, n. 85, in *FI*, 1990, I, 1778; in *CS*, 1990, II, 268; in *R AMM*, 1990, 831; in *RGA*, 1990, 285; in *FA*, 1990, 831; in *G COST*, 1990, 359, con nota di Angiolini).

## ART. 29 ( Rapporti al Parlamento)

### OMISSIS articolo

**Bibliografia:** **(1)** S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento all'art.29*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993.

**1. Premessa. Relazioni ministeriali al Parlamento** - L'attività di concerto e di intesa tra il Ministero dell'Ambiente e quello dei Lavori Pubblici si sostanzia, in particolare, nella definizione dei piani a carattere nazionale (ai sensi dell'art.2, comma 5 e 6, della legge 349/86, istitutiva del Ministero dell'Ambiente) e nell'assicurare il coordinamento ad ogni livello di pianificazione della difesa del suolo, della tutela e dell'utilizzazione delle acque e della tutela dell'ambiente (art.5, comma 2, lett.e). Tra queste ultime, rientrano anche le attività previste all'**art. 29, comma 1**, legge 18 maggio 1989, n.183. La disposizione citata, riportando il contenuto dell'art.5, comma 2, lett.c), prima parte, del medesimo corpo normativo e richiamando l'art.1, comma 6, legge 8 luglio 1986 n.349, dispone che il Ministero dell'Ambiente provveda a presentare ogni due anni al Parlamento sia la relazione di sua competenza sullo stato dell'ambiente, sia la relazione sulla difesa del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrologico, la cui redazione è di competenza del Ministro dei lavori Pubblici (art.5, comma 2, lett.c, legge 183/1989).

L'**art. 29, comma 2**, prevede che il Ministero dei Lavori Pubblici predisponga una doppia relazione, una sullo stato di attuazione dei programmi triennali di intervento per la difesa del suolo, avente contenuto conoscitivo e di controllo (relazione consuntiva), l'altra, avente carattere previsionale e programmatico (relazione preventiva) (si rinvia anche alla legge 5 agosto 1978, n.468, riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, in part. all'art.1 bis "strumenti di programmazione finanziaria e all'art.15 "presentazione del bilancio e della relazione previsionale e programmatica").

**2. Ministero dei Lavori Pubblici e riforma dell'Amministrazione** - Le funzioni del Ministero dei

Lavori Pubblici alla luce della legge 183/1989 concernono le funzioni di cui agli artt. 90 e 91 DPR 6116/77 e il potere di predisporre e proporre d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri, gli atti di indirizzo e di coordinamento ex art.81 lett.a) DPR 616/77, ad eccezione delle materie riservate al Ministero dell'Ambiente (art.9, legge 349/86). Tale ripartizione non può essere considerata rigida in quanto, anche le norme della legge 183/1989 prevedono e incentivano un'azione concertata con il Ministero dell'Ambiente **(1)** (CIVITARESE MATTEUCCI, 249-252).

### ART.30 ( Bacino regionale pilota)

#### OMISSIS articolo

**Bibliografia:** **(1)** R.QUINTI, *Commento all'art.30*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993; **(2)** T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1990; **(3)** U. DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario*, Milano, 1995,

**1. Bacino regionale pilota** - L'art.31 legge 183/1989 è diretto a determinare un ambito sperimentale mediante la costituzione di un bacino regionale pilota che, caratterizzato da particolari condizioni di dissesto idrogeologico, di rischio sismico e di inquinamento delle acque consenta di verificare l'operatività e l'efficacia delle istituzioni creati con la legge 183/1989. Con decreto del Ministero dell'Ambiente 1 luglio 1989 è stato individuato il bacino del fiume Serchio.

**2. "Recepimento anticipato delle direttive comunitarie"** - Problemi di contenuto giuridico nonché di illegittimità si pongono laddove (art.30, comma 1) il legislatore prevede, per il bacino pilota individuato, una sorta di "isola normativa" **(1)** (QUINTI, 255 ss) in cui sia consentito recepire anticipatamente "limitatamente all'ambito territoriale del bacino predetto ... rispetto al restante territorio nazionale, delle direttive comunitarie rilevanti rispetto alle finalità della presente legge". La Corte Costituzionale (11 luglio 1961, n.46) afferma che solo allo Stato compete l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti nei rapporti internazionali. Successivamente sono intervenute talune leggi (16 maggio 1970, n. 281, legge 9 maggio 1975, n.153, legge 16 aprile 1987, n.183, legge 9 marzo 1989, n.86) che hanno modificato lievemente l'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale. La legge 86/1989 (cd. legge La Pergola) prevede che a) le regioni a statuto speciale e le province autonome nelle materie di competenza esclusiva possano dare immediata attuazione alle direttive comunitarie; b) che tutte le regioni, comprese quelle a statuto ordinario, e le province autonome, nelle materie di competenza concorrente possano dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva; c) che la legge comunitaria o altra legge statale che da attuazione alla direttiva in materia di competenza regionale indichi le disposizioni di principio inderogabili e che prevalgono sulle disposizioni eventualmente contrarie disposte a livello regionale; d) che in caso di inadempimento, al termine assegnato alla regione, l'autorità centrale subentri nelle competenze regionali. La Corte Costituzionale (30 settembre 1987, n.304) ha dichiarato la legittimità del potere sostitutivo centrale estendendolo ai casi di urgenza determinati dall'approssimarsi delle scadenze comunitarie, accompagnati dall'effettiva impossibilità per le regioni di intervenire in tempo, nonché al caso in cui sia necessaria l'adozione di leggi statali che servano per assicurare la copertura di nuove spese ovvero la creazione di nuove strutture amministrative **(2)** (BALLARINO, 250-256; **(3)** (DRAETTA, 260-266).

### ART. 31 (Schemi previsionali e programmatici)

#### OMISSIS articolo

**2. Realizzazione degli schemi** - La concessione, a norma della disciplina generale contenuta nella legge 24 giugno 1929, n. 1137 (anche nella forma particolare della concessione di

committenza a favore di altro ente pubblico costituito in stazione appaltante) ha sempre come oggetto l'esecuzione di una determinata opera pubblica, opera che deve essere individuata nella sua consistenza tecnica-economica attraverso un progetto d'intesa stipulato tra Ministro dei Lavori Pubblici e Regione Toscana che individua nell'anzidetta regione il soggetto autore, in regime di concessione, delle opere idrauliche di rilievo nazionale nell'ambito della regione medesima, ricompresa, con indicazione generica dell'art.31 legge 18 maggio 1989, n. 183, senza alcuna progettazione di massima, con indicazione generica delle opere concesse e con conseguente inattendibilità della previsione del costo di intervento (Corte Conti, sez.contr., 8 settembre 1993, n.128, in CS, 1994, II, 295; in Riv. Corte Conti, 1994, fasc.2, 7.

**1. Riferimenti legislativi e cenni evolutivi - (I).** Con il **DPCM 23 marzo 1990**, (Guri 4 aprile 1990, n.79), è stato emanato l'atto di indirizzo e di coordinamento ai fini della elaborazione e dell'adozione degli schemi previsionale e programmatici di cui all'art.31 legge 183/1989.

**(II).** Con il **DPCM 1 marzo 1991**, (Guri 24 aprile 1991, n. 96), è stato adottato il quadro di ripartizione dei finanziamenti per i bacini di rilievo nazionale avente ad oggetto gli schemi previsionali e programmatici dell'art.31. L'art.2, di detto decreto, da un lato consente agli enti interessati di ridefinire la priorità degli interventi, dall'altro lato, dispone l'espresso obbligo per i soggetti competenti di riformulare le priorità, di assicurare che gli interventi individuati siano connotati da accertato carattere di definitività e di autonomia funzionale e siano sostanzialmente coperti con le risorse finanziarie disponibili. Il finanziamento degli studi, comunque finalizzati alla redazione dei piani di bacino, viene stabilito che non può eccedere il 10% delle risorse complessivamente assegnate.

## **ART. 32 (Competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano)**

### *OMISSIS articolo*

**Bibliografia: (1)** M. SICLARI, *Commento all'art.32*, in P.Urbani, *Difesa del suolo*, Milano, 1993

**1. Premessa. Interpretazione letterale** - L'interpretazione letterale dell'art. 32, comma 1, induce a ritenere che rimangano ferme esclusivamente le competenze in tema di utilizzazione delle acque pubbliche e delle opere idrauliche previste nello statuto speciale della regione Trentino Alto Adige e nelle norme di attuazione vigenti all'epoca dell'entrata in vigore della legge 183/1989. L'interpretazione dell'assetto legislativo porterebbe ad una diversa conclusione considerato che ne deriverebbero questioni di illegittimità costituzionale qualora si configurasse che la legge 183/1989 trova applicazione in altre Regioni a statuto speciale ad eccezione del Trentino Alto Adige ovvero di "eccesso di potere legislativo" con riferimento al disposto di cui all'art.32. Sull'"inutilità" della norma v. **(1)** (SICLARI, 267).

**2. Giurisprudenza costituzionale** - L'art. 32, legge 18 maggio 1989 n. 183 che, per quanto riguarda l'individuazione delle autorità del bacino dell'Adige, stabilisce che i riferimenti ai presidenti delle giunte regionali e ai funzionari regionali si intendono effettuati, per quanto di competenza ai presidenti delle giunte provinciali ed ai funzionari delle province autonome interessate, costituisce espressione di un principio generale, applicabile anche al fine della determinazione delle autorità di bacino del Po e dell'Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave e Brenta-Bacchiglione; pertanto, sono illegittimi i decreti del presidente del consiglio dei ministri 10 agosto 1989 nella parte in cui, nel costituire le autorità di bacino del Po, Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave e Brenta-Bacchiglione, hanno indicato i rappresentanti della regione Trentino-Alto Adige anziché quelli della provincia autonoma di Trento. Corte costituzionale 16 marzo 1990 n. 126, in CS, 1990, II,449, in FI, 1990, I,1777, in G COST 1990, 712.

## **ART. 33 (Copertura finanziaria)**



## OMISSIS articolo

**1. Bacini di rilievo interregionale: condizioni di finanziamento** - Nel sistema della legge 18 maggio 1989 n. 183, sulla difesa del suolo, la conservazione della competenza statale per la gestione delle opere già approvate trova fondamento nello stesso contenuto finanziario della legge, che assicura la copertura finanziaria (art. 33) mediante la riduzione dei soli stanziamenti del Ministero del Tesoro e non anche di quelli del Ministero dei Lavori Pubblici, mentre rinvia ad una successiva legge pluriennale di spesa il finanziamento del primo programma triennale attuativo, prevedendo, con riferimento ai bacini interregionali, che per la formazione del comitato istituzionale del bacino debba essere conseguita, entro un anno, l'intesa tra le regioni territorialmente competenti, di guisa che l'operatività della stessa legge appare condizionata alla costituzione del comitato stesso (Corte Conti sez. contr., 28 settembre 1989 n. 2157, in Riv. corte conti 1990, fasc.3, 18, in FA 1990, 1303).

**ART. 34 (ConSORZI idraulici)**

## OMISSIS articolo

**Bibliografia:** (1) C. DE BELLIS, *Commento all'art.34*, in P.Urbani, *Difesa del suolo*, Milano, 1993; (2) C. DE BELLIS, *Bacini idrografici interregionali nel DPR 616/77: infine, un'interpretazione "giuridica" della Corte*, in REG, 1990.

**1. Premessa. Consorzi idraulici di III° categoria** - Il RD 25 luglio 1904, n.523 (cd. testo unico) disciplina i consorzi idraulici e suddivide le opere in cinque categorie. L'art.34 legge 183/1989 ha **soppresso** la sola categoria terza delle opere idrauliche rimanendo vigente la restante normativa (DE BELLIS, 275-279; (2) (DE BELLIS, 1339).

L'art.34 legge 18 maggio 1989, n.183, relativa alla soppressione dei consorzi idraulici di terza categoria, non trova applicazione prima della determinazione, tramite legge delegata, degli organi competenti a provvedere; pertanto, l'art. 34 citato non può essere invocato a sanatoria di un provvedimento di soppressione in precedenza emesso da una regione al di fuori della propria competenza (Trib, sup.re acque, 5 febbraio 1992, n.4, in CS, 1992, II, 329)

**2. Consorzi idraulici di III° categoria prima dell'art.34** - Prima della entrata in vigore della legge 183/1989, rientravano nella **competenza statale** le opere idrauliche di terza categoria, attribuite in via generale alla competenza delle regioni dall'art. 89 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, quando ricadevano in bacini idrografici interregionali, come risulta dal coordinamento degli artt. 88 e 89 D.P.R. n. 616 citato.

Il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 aveva operato il trasferimento alla competenza delle regioni delle opere idrauliche di terza categoria, quali previste dall'art. 7 t.u. 25 luglio 1904 n. 523, che interessavano i bacini di una sola regione, mentre restavano nelle attribuzioni dello Stato quelle relative ai bacini interregionali; pertanto, la Corte dei Conti aveva dichiarato legittimo il decreto del magistrato del Po di approvazione di un progetto, redatto dall'ufficio del Genio civile, concernente un bacino idrico interregionale classificato tra le opere idrauliche di terza categoria (Corte Conti 8 giugno 1978, n. 881, in FA, 1979, 736 ,I (s.m.); in Riv. corte conti 1978, 1139).

**3. Giurisprudenza costituzionale** - La Corte Costituzionale (Corte costituzionale 10 giugno 1988, n. 631, in CS, 1988, II, 1090) aveva dichiarato legittimo il provvedimento che avocava agli organi statali la vigilanza sui consorzi idraulici di terza categoria, riguardanti i bacini interregionali.

Le opere idrauliche di terza categoria, attribuite in via generale alla competenza delle regioni dall'art. 89 D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, rientrano nella competenza statale quando ricadano in bacini idrografici interregionali, come risulta dal coordinamento degli artt. 88 e

89 d.P.R. n. 616 cit.; pertanto, e' legittimo il provvedimento che avochi agli organi statali la vigilanza sui consorzi idraulici di terza categoria, riguardanti bacini interregionali. Corte costituzionale 10 giugno 1988, n. 631, in CS, 1988, II, 1090.

### **ART.35 (Organizzazione dei servizi idrici pubblici)**

#### *OMISSIS articolo*

**1. Giurisprudenza costituzionale. Piani di bacino e consorzi obbligatori** - L'art. 35 legge 18 maggio 1989, n.183, il quale stabilisce che i piani di bacino possono individuare gli ambiti territoriali per la gestione mediante consorzio obbligatorio dei servizi di acquedotto, fognatura, collettamento e depurazione delle acque, non incide sulle competenze regionali in materia di costituzione di consorzi, limitandosi a prefigurare ambiti territoriali ottimali per la gestione di detti servizi, senza stabilire alcuna ripartizione di competenze e senza imporre l'attuazione alle regioni e alle province autonome (Corte Costituzionale (26 febbraio 1990, n. 85, in FI, 1990, I, 1778; in CS, 1990, II, 268; in R AMM, 1990, 831; in RGA, 1990, 285; in FA, 1990, 831; in G COST, 1990, 359, con nota di Angiolini).

Non e' fondata, con riferimento agli artt. 117, 97 e 18 cost., la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 comma 3 legge reg. Emilia Romagna 23 aprile 1987 n. 16 (disposizioni integrative della legge reg. 2 agosto 1984 n. 42 "nuove norme in materia di enti di bonifica. Delega di funzioni amministrative"). Nella specie, il Consiglio di Stato - nel corso di un giudizio d'appello avverso una sentenza del TAR dell'Emilia Romagna, proposto da alcuni titolari di aziende agricole in relazione a delibere regionali con le quali era stato disposto il riordino dei comprensori di bonifica e la conseguente istituzione di consorzi ricomprensenti le aziende degli appellati - aveva sollevato questione di legittimita' costituzionale dell'art. 3 legge reg. Emilia Romagna n. 16 del 1987, nella parte in cui prevede che tutto il territorio regionale sia classificato territorio di bonifica di II categoria, ad esclusione delle aree golenali riferite ad opere idrauliche di II e III categoria di cui agli art. 5 e 7 r.d. 25 luglio 1904 n. 523 e ferme restando le classificazioni attualmente esistenti adottate con provvedimenti statali. In particolare, il giudice "a quo" sosteneva che la norma impugnata, nel porsi in contrasto con il principio per il quale appare coesistente alla nozione di bonifica l'indicazione di zone di territorio determinate e specifiche da assoggettare al relativo regime giuridico, violerebbe: a) l'art. 117 cost., in quanto il principio di "specialita'" della bonifica costituirebbe un principio fondamentale della materia, desumibile dalle leggi statali, che, ai sensi dell'invocato parametro costituzionale, rappresenterebbe un limite posto all'esercizio della competenza legislativa delle regioni a statuto ordinario; b) l'art. 97 cost., in quanto l'inosservanza del predetto principio, comportando la rottura del legame necessario fra l'appartenenza ad un determinato comprensorio e l'attuazione delle specifiche finalita' di bonifica relative a quell'area, permetterebbe all'amministrazione regionale di porre in essere interventi affatto svincolati dai fini specifici della bonifica; c) l'art. 18 cost., in quanto l'inosservanza del predetto principio permetterebbe all'amministrazione regionale di obbligare i proprietari privati ad associarsi in consorzi, pur in assenza di qualsiasi beneficio derivante ai loro fondi dall'attivita' di bonifica). (Corte costituzionale 24 febbraio 1992 n. 66, in G COST 1992, 362).

**2. Consorzi obbligatori idrici. Costituzione e carattere pubblicistico** - La legge impone al comune l'onere di provvedere ad approvare i consorzi formati fra privati, ove questi siano obbligatori, fermo restando tuttavia il principio che, se il comune ritiene che non si versi in un caso di consorzio obbligatorio o che il consorzio per una qualunque ragione non possa essere approvato, deve comunque provvedere sulla domanda, respingendola esplicitamente e con la necessaria motivazione; pertanto, e' illegittimo il silenzio serbato dal comune sulla domanda di approvazione di un consorzio stradale obbligatorio formatosi fra privati. (T.A.R. Lazio sez. II, 28 gennaio 1981 n. 61, in FA 1981, I,648) (s.m.).

E' illegittimo l'**atto di costituzione** di un consorzio obbligatorio di utilizzazione idrica, per violazione dell'art. 62 t.u. 11 dicembre 1933 n. 1775, se esso non sia stato preceduto dalla pubblicazione dell'elenco degli utenti da consorzare (Tribunale sup.re acque 22 marzo 1984 n. 6, in CS, 1984, II,537).

E' legittimo l'annullamento da parte del comitato regionale di controllo della forma statutaria del consorzio obbligatorio dei comuni della Marca Trevigiana facenti parte del bacino imbrifero del Piave-BIM, che prefigura l'applicazione al proprio personale del contratto collettivo Federgasacqua, mantenendo il consorzio **carattere pubblicistico** (T.A.R. Veneto sez. I, 30 marzo 1995, n. 473, in FA 1995,1638) (s.m.)

L'attivita' d'irrigazione svolta da un consorzio obbligatorio per il conseguimento di finalita' d'interesse generale (distinto da quello delle singole imprese agricole consorziate), come quella di assicurare la piu' razionale e proficua utilizzazione delle acque ed il migliore esercizio delle utenze, con assoggettamento del consorzio medesimo ad una particolare **disciplina pubblicistica** per quanto attiene alla sua obbligatorieta', alla sua costituzione, ai controlli ed all'attribuzione ad esso dei poteri coattivi per l'imposizione e la riscossione delle quote a carico dei consorziati, non e' riferibile alle singole imprese consorziate e puo' quindi ritenersi non gia' connessa rispetto alla coltivazione dei fondi appartenenti a tali imprese, ma propria di un ente separato e sopraordinato, con conseguente suo assoggettamento alla disciplina antinfortunistica del settore industriale invece che agricolo (Cassazione civile, sez. lav., 17 marzo 1982 n. 1735, in Giust. civ. Mass. 1982, fasc. 3).

Con l'art. 6 della legge 10 maggio 1976, n. 319, modificato dall'art. 9 della legge 24 dicembre 1979 n. 650, non e' stato istituito un **monopolio obbligatorio** del pubblico servizio di acquedotto e di distribuzione di acqua potabile a favore degli enti e consorzi indicati in tali disposizioni e deve, quindi, escludersi che il predetto pubblico servizio debba essere gestito soltanto da comuni o consorzi intercomunali o concorsi per comunita' montane o da comunita' montane, o da consorzi istituiti dalle regioni a statuto speciale o da consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale; e' pertanto illegittimo il provvedimento con il quale la competente p.a., sull'errato presupposto dell'esistenza di un monopolio obbligatorio del suddetto pubblico servizio, nega ad un privato la concessione, o la licenza di attingimento, di acqua pubblica ad uso idropotabile (Tribunale sup.re acque 20 dicembre 1984 n. 35, in RGEE, 1985, 191).

L'art. 6 legge 10 maggio 1976 n. 319, modificato dall'art. 9 legge 24 dicembre 1979 n. 650, non ha istituito un monopolio pubblico del servizio di acquedotto e di distribuzione di acqua potabile a favore dei comuni, consorzi intercomunali, consorzi con comunita' montane o comunita' montane, consorzi istituiti da regioni a statuto speciale o consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, e non ha innovato il vigente sistema di gestione facoltativa di servizi municipalizzati, anche con diritto di privata, previsto dall'art. 1 t.u. 15 ottobre 1925 n. 2578; pertanto, e' illegittimo il provvedimento che nega la concessione o l'attingimento provvisorio di acque, destinate ad uso idropotabili nel presupposto dell'esistenza di un monopolio di servizio pubblico obbligatorio a favore degli enti suddetti. (Tribunale sup.re acque 20 dicembre 1984 n. 35, in CS, 1984, II,1596).

E' illegittimo il provvedimento, che attribuisce ad un consorzio di bonifica nuove funzioni di utilizzazione idrica, comportanti la riunione in consorzio dei titolari di altre utenze idriche, se non sia stato preceduto dalla pubblicazione dell'**elenco degli utenti**, compresi nello stesso perimetro consortile, da consorzare obbligatoriamente, eventualmente in aggiunta a quelli gia' facenti parte dell'originario consorzio. (Tribunale sup.re acque 22 marzo 1984 n. 6, in CS, 1984, II,537).

**3. Consorzi obbligatori e competenza giurisdizionale** - Spetta al giudice amministrativo la cognizione del rapporto di impiego del personale dipendente da consorzio idraulico, cui deve riconoscersi natura di ente pubblico con finalita' non economica, in quanto consorzio obbligatorio preordinato alla difesa del territorio (nella specie trattasi del consorzio Fiume Bocchiglione) (Cons. St. sez. VI, 6 ottobre 1994, n. 1476, in FA 1994,fasc. 10).

Rientra nell'ambito di giurisdizione dell'autorita' giudiziaria ordinaria la cognizione di una controversia relativa all'appartenenza o meno di una societa' alla categoria dei soggetti tenuti a far parte di un consorzio obbligatorio per opere idrauliche, in

quanto nell'accertamento dei presupposti per l'assoggettamento di quanti sono tenuti alla contribuzione e' ravvisabile una questione involgente diritti soggettivi. (T.A.R. Piemonte 18 luglio 1979 n. 395, in Giur. agr. 1980, 439) (s.m.).

Un consorzio volontario di utenti di un canale demaniale, cui sia stata attribuita l'intera gestione dell'opera suddetta, in contrasto con la normativa dell'art. 12 della legge 27 dicembre 1977 n. 984, non puo' sostenere la legittimita' del provvedimento, al riguardo adottato dalla competente amministrazione statale, invocando la disposizione dell'art. 62 del r.d. 13 febbraio 1933 n. 215 sulla bonifica integrale giacche', da un lato, gli altri consorzi, cui la citata norma di riferisce, si identificano in quelli obbligatori, la costituzione dei quali presuppone un atto amministrativo basato su valutazioni di pubblico interesse (art. 59 t.u. 11 dicembre 1933 n. 1775) e, dall'altro lato, la disposizione invocata si limita a prevedere come possibili utilizzazioni limitate e secondarie delle acque per fini diversi dalla bonifica, ma certamente non attribuisce a consorzi volontari del tipo considerato poteri gestionali in ordine ai canali e alle opere che vi ineriscono quando gli uni e le altre siano normativamente considerati come opere pubbliche di bonifica. (Trib. sup.re acque 21 giugno 1986 n. 35, in RGEE, 1988, 830) (s.m.).

Adabella Gratani

---

## LA TUTELA DEL SUOLO

### Bibliografia:

- (1) A.A.V.V., Profilo del Ministero dei Lavori Pubblici, in *Riv. Queste istituzioni*, 1992;
- (2) G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in RTDP, 1971;
- (3) A. ABRAMI, *Struttura amministrativa e poteri di programmazione nella recente legislazione di difesa del suolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1992;
- (4) T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1990;
- (5) A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973;
- (6) S. BARTOLE, *Si sta esaurendo la spinta innovativa della Corte?*, in REG, 1991;
- (7) R. BAJNO, *Acque pubbliche interne e usi: disciplina amministrativa e tutela penale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973;
- (8) M. BELLOCCI, *L'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Rassegna sistematica delle decisioni emesse nel 1990*, in R AMM, 1991;
- (9) F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987;
- (10) E. BUGLIONE, *Commento all'art.25*, in P.Urbani, *Difesa del suolo*, Milano, 1993.
- (11) G. BUONOMO, *La pianificazione territoriale della legge sulla difesa dei suoli e quella sulle autonomie locali*; in RGA, 1991;
- (12) A. CAPRIA, *La legge quadro sulla difesa del suolo n. 183/1989*, in *La difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990;
- (13) B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990;
- (14) B. CARAVITA, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Politica del diritto*, 1989;
- (15) B. CARAVITA, *I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte Costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1987;
- (16) B. CARAVITA, *La giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme-economico sociali*, in FI, 1986, I;
- (17) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Difesa del suolo e attività conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, in RGA, 1994;
- (18) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La salvaguardia del regime fluviale tra pianificazione di bacino, poteri cautelari e prescrizioni idrauliche*, in RGA, 1996;
- (19) S.CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione di bacino è di esclusiva competenza delle autorità di bacino*; in *Riv.Corte Conti*, 1994, fasc.2;
- (20) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Commento agli artt. 2, 3 e 29*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993;
- (21) C. COSCIONI, *Le opere idrauliche tra Stato e Regioni*, in *Rass. Lav. Pubbl.*, 1978;
- (22) A. CUTRERA, *Una legge per la pianificazione dell'ambiente fisico*, in *Difesa del suolo e politica delle acque*, Milano, 1990;
- (23) C. DE BELLIS, *Commento all'art.34*, in P.Urbani, *Difesa del suolo*, Milano, 1993;
- (24) C. DE BELLIS, *Commento all'art.10 e 11*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993 ;
- (25) C. DE BELLIS, *Bacini idrografici interregionali nel DPR 616/77: infine, un'interpretazione "giuridica" della Corte*, in REG, 1990.
- (26) P. DELL'ANNO, *Il regime delle acque tra tutela e gestione*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 1995;
- (27) P. DELL'ANNO, *Commento all'art.17, 19 e 20*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993;
- (28) U. DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario*, Milano, 1995;
- (29) E. ESPOSITO, *Criteri costruttivi della nozione di opera pubblica*, in *Giur. agr.*, 1983;
- (30) G.D. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984;
- (31) R. GALLI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Padova, 1991;
- (32) F. GABRIELE, *Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali tra continuità*

- ed innovazione nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, in Corte Costituzionale e Regioni, Atti del Convegno di Genova, Napoli, 1988;*
- (33) M. S. GIANNINI, *Pianificazione*, (voce), *Enc.Dir.*, Milano, 1993;
- (34) M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, 1988, Milano, 1988;
- (35) M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto Amministrativo*, Milano, 1981;
- (36) C. GIORDANI, C. ZANCHI, *Modelli per la previsione della erosione idrica*, in *Elementi di conservazione del suolo*, Patron, Bologna, 1995;
- (37) G. GISOTTI, G. POLIANDRI, *Il sistema dei servizi tecnici nazionali previsti dalla legge quadro sulla difesa del suolo*, in RLP, 1990, I;
- (38) A. GOIO, G. POLIANDRI, *Problemi di attuazione della legge quadro sulla difesa del suolo e norme integrative contenute nella legge n. 253/1990*, in RLP, I, 243-247;
- (39) N. GRECO, *Commento agli artt.5-8*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Roma 19993;
- (40) R. IANNOTTA, *Osservazioni a C.Cost. 11 luglio 1984, n.187 (acque - bacini idrografici interregionali - delimitazione - criteri tecnici)*, in Arch. giur. 1984;
- (41) R. LASCHENA, A. RAGNO, *Enti pubblici e soggetti privati nella gestione del territorio*, in F AM1M, 1991;
- (42) F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967;
- (43) N. LUGARESÌ, *Le acque pubbliche*, Milano, 1995;
- (44) S. MAGLIE, *Difesa del suolo e programmazione ambientale*, in R PEN, 1991;
- (45) A. MANGANO, *Oltre la Legge 183: problemi e prospettive*, in A. Paoletta (a cura di), *La pianificazione di bacino ex lege 183/89*, Cosenza, 1992;
- (46) A. MANZELLA, *Autorità nel Mezzogiorno*, in Riv. giur. del Mezzogiorno, 1990;
- (47) L. MAROTTA, *La concessione di opere pubbliche*, Padova, 1981;
- (48) L. MAZZAROLLI, *I piani urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962;
- (49) MINISTERO L.L.P.P. (a cura del), *La legge 183/89 legislazione e atti (vol. I) e Il processo di attuazione (vol. II)*, Roma, 1991;
- (50) C. MORRONE, *Competenze e strumenti di coordinamento delle competenze in materia di pianificazione ambientale e tutela del suolo*, in F AMM., 1995;
- (51) L. NASCETTI, *Il bacino padano e le sue leggi*, Bologna, 1990;
- (52) G.P.NASCETTI e A. SILVESTRI, *Acque pubbliche e difesa del suolo*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1987, 1988, 1989;
- (53) G. PASTORI, *Il seicentosedici rovesciato*, in REG, 1991;
- (54) P. M. PIACENTINI, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo*, in Riv. Trim. Appalti., 1989;
- (55) G. PINI, *Accordi e gestioni comuni per la tutela degli interessi regionali*, in REG, 1977;
- (56) G. POLIANDRI, *Aspetti e problemi di tutela ambientale nella nuova normativa sulle zone montane*, in Dir. giur. agr. amb., 1994, n.6, I;
- (57) G. POLIANDRI, *Le autorità di bacino nazionale nella legislazione successiva alla legge quadro sulla difesa del suolo*, in RGA, 1993;
- (58) G. POLIANDRI, *La ricostruzione della Valtellina e delle altre zone colpite dalle avversità atmosferiche dell'estate 1987 nel nuovo sistema per la difesa del suolo*, in RGA, 1990, I, 1;
- (59) A. POSTIGLIONE, *La legislazione italiana per la protezione civile in merito alle frane e alla zonatura della sismicità*, in Relazione da Atti del Convegno, Accademia Nazionale dei Lincei, 1996;
- (60) A. POSTIGLIONE, *L'assetto del territorio nella evoluzione giurisprudenziale della Corte Suprema di cassazione*, in Relazione da Atti del Convegno di Crema, 1995;
- (61) U. POTOTSCHING, *La difesa del suolo (ovvero le regioni senza difesa)*, in REG, 1991;
- (62) U. POTOTSCHING, *Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, in REG, 1980;
- (63) U. POTOTSCHING, *Il governo delle acque*, in Riv. Genio rurale, 1991;
- (64) R. QUINTI, *Commento all'art.23*, in P.Urbani, *Difesa del suolo*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993;
- (65) R.QUINTI, *Commento all'art.30*, in P.Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993;
- (66) P. RANUCCI, *La legge sulla difesa del suolo: metodo e strumenti adeguati*, in RG ED, 1990, II;
- (67) A. ROBECCHI MAJNARDI, *Prime esperienze di intese interregionali: il caso delle idrovie padane*, in REG, 1980;
- (68) M. RUGEN, *La legge per la difesa del suolo*, in RLP, 1989;

- (69) F. SALVIA e F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 1986;
- (70) N. SEQUI, N. NANNIPIERI, *Il suolo come sistema biologico*, in *Chimica del suolo*, Patron, Bologna, 1989;
- (71) M. SICLARI, *Commento alla legge 183 e in particolare all'art.32*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Milano, 1993;
- (72) M. SICLARI, *Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *GI*, 1987, IV;
- (73) A. SILVESTRI, *Commento agli artt. 13, 14, 16 e 28*, in P. Urbani, *La difesa del suolo*, Roma, 1993;
- (74) A. SILVESTRI, *I lavori pubblici di interesse regionale*, Imola, 1976;
- (75) G. TONELLI, *Lo stato di attuazione della legge 183/1989 a livello regionale*, Riv. Ambiente, 1997;
- (76) P. URBANI, *La difesa del suolo*, Roma, 1993;
- (77) P. URBANI, *Modelli organizzativi e pianificatori di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in RG ED, 1993;
- (78) P. URBANI, *Riflessioni sul rapporto tra disciplina ambientale e gestione delle risorse idriche*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 89/90, 1990;
- (79) P. URBANI, *Riflessioni sul rapporto tra disciplina ambientale e gestione delle risorse idriche*, in M.G. Vecchio, (a cura di), *Il regime giuridico delle acque in Italia e in Spagna*, ISR/CNR, Quaderni per la ricerca, n.21/1990;
- (80) G. VERARDO, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di limite delle norme fondamentali delle riforme-economico sociali*, in *Corte Costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno di Genova, Napoli, 1988;
- (81) P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Milano, 1987.