

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **50/1968** (ECLI:IT:COST:1968:50)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **VERZI'**

Udienza Pubblica del **21/03/1968**; Decisione del **09/05/1968**

Deposito del **27/05/1968**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2833 2834 2835 2836**

Atti decisi:

N. 50

SENTENZA 9 MAGGIO 1968

Deposito in cancelleria: 27 maggio 1968.

Pubblicazione in "Gazz. Uff.le" n. 139 del 1 giugno 1968.

Pres. SANDULLI - Rel. VERZÌ

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALLOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti promossi con due ricorsi del Presidente della Regione Trentino-Alto

Adige notificati, rispettivamente, il 20 ottobre ed il 6 novembre 1967, depositati in cancelleria il 30 ottobre ed il 15 novembre 1967 ed iscritti ai nn. 28 e 31 del Registro ricorsi 1967, per conflitto di attribuzione tra la stessa Regione e lo Stato sorto a seguito:

a) della circolare 16 agosto 1967, n. 6479, del vice Commissario del Governo in Bolzano, avente ad oggetto "coordinamento degli interventi in caso di pubbliche calamità";

b) della circolare 4 settembre 1967, n. 0483, del Commissario del Governo nella Regione Trentino-Alto Adige, concernente il piano "C. N." per interventi in caso di calamità naturali.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 21 marzo 1968 la relazione del Giudice Giuseppe Verzi;

uditi l'avv. Giuseppe Guarino, per la Regione Trentino-Alto Adige, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Con circolare del 16 agosto 1967 n. 6479 Gab., avente per oggetto "coordinamento degli interventi in caso di pubbliche calamità" e inviata ai Sindaci dei Comuni della Provincia di Bolzano, al Questore, ai Carabinieri ed altri uffici statale e regionali, il vice Commissario del Governo ha dettato norme atte ad assicurare un servizio continuativo di segnalazioni di allarme per ogni evento che potesse determinare una situazione di pericolo per le persone ed i beni: ha disposto, presso il suo ufficio, un servizio di collegamento per raccogliere e vagliare le notizie provenienti dalle località disastrose nonché per diramare le conseguenti, coordinate richieste o disposizioni di intervento agli enti competenti; ed ha disciplinato il servizio di trasporto, di soccorso ed assistenza agli sfollati, e di intervento della p.s., dei carabinieri, della polizia stradale e delle autorità militari.

In data 4 settembre 1967, il Commissario del Governo presso la Regione Trentino-Alto Adige ha trasmesso al Presidente della Giunta regionale, al Presidente della provincia autonoma di Trento, al Sindaco della stessa città e ad altri uffici copia di un piano di massima denominato "C. N." per interventi in caso di calamità naturali, avente lo scopo di sollecitare, coordinare, e snellire al massimo possibile l'opera dei vari organi ed enti chiamati ad intervenire, secondo le rispettive competenze, nell'eventualità di gravi calamità naturali. Anche questo piano - distinto nella duplice fase di preallarme e di allarme - promuove la costituzione, presso gli uffici del Commissario del Governo, di un centro di collegamento e di diramazioni di ordini, e predispone mezzi adeguati per l'urgente soccorso alle popolazioni infortunate.

Con due distinti ricorsi, depositati uno in data 30 ottobre e l'altro il 15 novembre 1967, il Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige ha sollevato conflitto di attribuzione tanto per la circolare del 16 agosto sopraindicata, quanto per il piano di intervento in caso di calamità pubbliche.

Col primo ricorso, si denuncia la violazione degli artt. 4, n. 8, 11, n. 14, 13, 76 e 77 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige: essendo la Regione titolare di potestà legislativa esclusiva in materia di servizi antincendi e le Province in materia di opere di pronto soccorso per calamità pubbliche, la circolare impugnata sarebbe lesiva delle suddette competenze.

Con un secondo motivo il ricorrente denuncia inoltre la violazione degli artt. 4, n. 1, e 11, n. 1, dello Statuto speciale, avendo la Regione potestà legislativa esclusiva, e relativa potestà amministrativa, in tema di ordinamento degli uffici regionali o provinciali. E la circolare del

vice Commissario del Governo lederebbe anche queste competenze relative alla autonomia di organizzazione (sia legislativa che amministrativa) che la norma costituzionale ha voluto riservare agli enti locali.

Nel ricorso si osserva, in particolare, che la competenza della provincia concernente le opere di pronto soccorso a seguito di pubbliche calamità verificatesi nel proprio territorio, riguarda non soltanto i lavori pubblici, ma tutte quante le attività, anche di carattere sociale, che comunque debbano essere svolte per fronteggiare la situazione. Ciò si desume direttamente dalla circostanza che la materia dei lavori pubblici e dei servizi antincendi sono riservate alla Regione, e, quindi, l'intervento di pronto soccorso deve necessariamente avere un ambito diverso. La competenza della provincia per le opere di pronto soccorso comporta inoltre che, per le calamità a livello provinciale, il coordinamento di tutti i poteri e di tutti gli organi, compresi quelli dello Stato, deve essere attuato facendo capo all'organo provinciale, al quale deve essere attribuita la direzione di tutte le attività.

Col secondo ricorso, il Presidente della Regione lamenta che anche il piano C. N. per interventi in caso di calamità nella provincia di Trento viola da una parte gli artt. 11, n. 14, 13, 76 e 77 dello Statuto speciale, i quali attribuiscono alla Regione e alle Provincie la potestà di emanare norme legislative in materia di pronto soccorso per calamità pubbliche, e di esercitare le relative potestà amministrative; e viola d'altro canto anche gli artt. 4, n. 1, ed 11, n. 1 dello Statuto speciale ledendo il principio della autonomia di organizzazione (sia legislativa che amministrativa) degli uffici regionali e provinciali e del personale ad essi addetto. Il ricorrente adduce i medesimi argomenti sopra esposti a proposito della circolare del vice Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano.

Ai due ricorsi resiste il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato; e con le deduzioni depositate in data 9 e 15 novembre 1967, questa rileva che la circolare impugnata è stata emanata per sopperire alla necessità della tempestiva predisposizione di un piano organico, coordinato delle attività dei singoli enti, uffici ed organizzazioni - statali e regionali - per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite.

Contesta che alla Provincia spetti il coordinamento di tutti i poteri e di tutti gli organi - compresi quelli dello Stato - precisando inoltre che:

1) per la materia attribuita dall'art. 11, n. 14, alla competenza della Provincia questa non può esercitare funzioni amministrative, non essendo state emanate le relative norme di attuazione;

2) la materia dei servizi antincendi riguarda soltanto la prevenzione e la estinzione degli incendi, e non il servizio di protezione civile;

3) le opere di pronto soccorso si riferiscono a quel complesso di interventi atti a riparare o limitare le conseguenze dannose prodotte dalle calamità, ma non ai servizi concernenti l'assistenza ed il soccorso alle popolazioni colpite;

4) la circolare non incide sulle competenze statutarie della Provincia in materia di ordinamento degli uffici regionali o provinciali, ai quali non viene richiesto altro che la collaborazione nell'ambito di quel potere di coordinamento di cui è investito il rappresentante del Governo.

Con le memorie depositate in data 8 marzo 1968 l'Avvocatura dello Stato e la difesa della Regione Trentino-Alto Adige hanno ulteriormente illustrato gli argomenti suesposti.

1. - I due ricorsi proposti dal Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige, prospettanti identiche questioni, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - La prima censura mossa sia al piano C. N., per la Provincia di Trento, sia alla circolare del vice Commissario, per la Provincia di Bolzano, non è fondata. Non sembra infatti che con questi due atti sia stata invasa la competenza, riservata, rispettivamente, alla Regione, a sensi dell'art. 4, n. 8, dello Statuto speciale, per i servizi antincendi ed alla Provincia di Bolzano per le "opere di pronto soccorso per le calamità pubbliche" di cui all'art. 11, n. 14, dello stesso Statuto.

Va rilevato, infatti, in primo luogo, che le disposizioni emanate con il piano e con la circolare sopraindicati, hanno riferimento soltanto a calamità naturali tanto gravi per intensità ed estensione da reclamare l'intervento dello Stato, il quale, per soccorrere la popolazione civile, dovrà adottare misure urgenti ed eccezionali ed approntare mezzi - a volte ingenti - di cui non dispongono né la Provincia né la Regione. E già questa circostanza dell'intervento dello Stato, di per sé sola, crea un elemento differenziatore rispetto alle limitate competenze della Regione e della Provincia, siccome lo stesso difensore del ricorrenti finisce con il riconoscere. Va notato, in secondo luogo, che quanto forma oggetto del due atti impugnati (segnalazione preventiva delle avversità naturali, allarme e preallarme, costituzione di un centro di collegamento per le necessarie segnalazioni agli enti che debbono intervenire, e coordinamento degli interventi di organi statali, regionali e provinciali) è materia che va posta su un piano diverso e completamente distinto da quello su cui poggiano i servizi antincendi e le opere di pronto soccorso. Ed invero, le disposizioni impugunate: 1) sono attinenti alla protezione civile della popolazione, e, come tali, hanno carattere generale ed organizzativo riferito ad attività diverse dalla semplice opera di soccorso; 2) disciplinano sia la fase di prevenzione del pericolo, sia quella successiva di direzione delle operazioni, lasciando i servizi e le opere sopraindicate alla competenza regionale e provinciale, siccome attinenti ad una limitata parte di soccorso; 3) sono distinte dalle norme che regolano i singoli settori, nei quali si articola la difficile e complessa difesa contro le avversità naturali: assistenza pubblica, sanità ed igiene, lavori pubblici, trasporti, servizi antincendi, ecc., ciascuno dei quali ha una propria autonomia ed un particolare campo di espansione.

3. - La competenza attribuita alla Provincia di Bolzano per quanto riguarda le calamità naturali è limitata alle "opere di pronto soccorso" e, conseguentemente, vanno escluse le altre complesse attività indispensabili per far fronte alle varie esigenze della difesa contro simili gravi avversità. La parola "opere" va intesa nel significato tecnico, che tradizionalmente è proprio della espressione "opere pubbliche", e che non può essere dilatato fino a comprendere tutte le attività occorrenti per far fronte alla calamità, siccome sostiene la difesa del ricorrente. Quale che possa essere l'interpretazione da darsi alla parola "opere" usata in diversi contesti nel R.D.L. 9 dicembre 1926, n. 2389, la Corte ritiene per certo che, se lo Statuto speciale ha attribuito - a ragion veduta - alla Provincia competenza nel particolare settore delle opere di pronto soccorso (come alla Regione ha attribuito i servizi antincendi) non è possibile allargare il campo di applicazione della precisa norma attraverso l'interpretazione della espressione "opere". Né è convincente la osservazione difensiva che le competenze speciali attribuite alla Provincia (lavori pubblici, servizi antincendi, provvedimenti urgenti di sicurezza e di igiene pubblica, ed opere di pronto soccorso) costituiscono il nucleo per gli "altri poteri indispensabili, in virtù dei quali la Provincia è tenuta costituzionalmente ad assumere la responsabilità per il sollecito approntamento del soccorsi". Va confermato, infatti, a questo proposito quanto la Corte ha già deciso in precedenti casi, che cioè la competenza degli organi regionali e provinciali sussiste soltanto allorché ne sia stata fatta specifica attribuzione; il che è quanto dire che in questa materia, la quale ha carattere particolare rispetto all'ordinamento giuridico generale, non sono possibili interpretazioni estensive delle norme di legge talvolta poggiate su argomenti assai discutibili.

Quanto sopra esposto dispensa dal fare altre considerazioni in merito alla proposta questione se l'art. 11, n. 14, comprenda, oltre alle opere, anche i servizi di pronto soccorso.

4. - Tanto il piano quanto la circolare, hanno, fra l'altro, il dichiarato scopo di coordinare gli interventi degli organi statali, regionali o provinciali, ferme restando le rispettive competenze a ciascuno attribuite.

Queste disposizioni perseguono, sostanzialmente, lo stesso scopo cui si era ispirato il disegno di legge sulla protezione civile n. 3946, non giunto al termine dell'iter legislativo, quello cioè di affidare al Ministero dell'interno la direzione dei servizi ed il coordinamento delle attività svolte dalle amministrazioni dello Stato, dalle Regioni e dagli altri enti pubblici in casi di calamità naturali.

E - nella carenza legislativa - la costituzione di un centro di collegamento per le segnalazioni di pericolo, le disposizioni per lo stato di allarme, ed il coordinamento delle attività dei singoli enti - essendo componenti di una organizzazione e di una direzione unitaria - sembrano tempestivi ed indispensabili per il raggiungimento dei fini che l'azione di assistenza a protezione si propone.

La Regione e la Provincia ritengono di essere titolari di un diritto di guida e di coordinamento, collegato direttamente a quel complesso di competenze essenziali per affrontare le pubbliche calamità: lavori pubblici, servizi antincendi, provvedimenti urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica ed opere di pronto soccorso. Neppure tale tesi appare attendibile. Comunque voglia interpretarsi l'art. 76 dello Statuto speciale che attribuisce al Commissario del Governo il coordinamento dello svolgimento delle attribuzioni dello Stato nella Regione, appare tuttavia certo che non è ammissibile che la Regione e la Provincia esercitino funzioni di direzione sugli uffici statali, dal momento che la loro competenza copre soltanto una parte ristretta del settore degli interventi, ed invece, lo Stato, posto di fronte alla importanza ed alla gravità di un evento eccezionale, impegna i suoi organi, comprese le forze armate, ed interviene con tutti gli altri mezzi, di cui gli enti minori non possono affatto disporre. Dimostrato pertanto che spetta allo Stato la competenza di emanare le disposizioni contenute nel piano C. N. e nella circolare avente per oggetto il coordinamento degli interventi per le calamità naturali nelle Province di Trento e di Bolzano, rimangono assorbite le altre questioni in merito alle funzioni amministrative di competenza regionale o provinciale ed alle relative norme di attuazione.

5. - Non è fondato neppure il secondo motivo di ricorso, col quale si denuncia la violazione degli artt. 4, n. 1, e 11, n. 1, dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, assumendo che l'istituzione di un centro di collegamento con la presenza degli enti regionali e provinciali, la partecipazione di organi regionali o provinciali alle opere di soccorso organizzate dal Commissario del Governo e le disposizioni impartite agli organi degli enti locali sarebbero lesivi della autonomia di organizzazione degli uffici regionali e provinciali.

Come bene osserva l'Avvocatura generale dello Stato, la partecipazione di organi al centro di collegamento e la loro collaborazione alla attuazione del piano C. N. non incidono affatto nell'ordinamento degli uffici e degli enti locali, tanto più che le disposizioni impartite dai due atti impugnati sono dirette prevalentemente agli organi statali ed hanno un semplice carattere di richiesta di collaborazione per gli altri organi.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato il potere di emanare disposizioni di carattere generale in merito agli interventi in caso di calamità naturali ed al loro coordinamento nelle Province di Trento e di Bolzano; respinge, di conseguenza, i ricorsi proposti dal Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige, indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 1968.

ALDO SANDULLI - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.