CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **966/1988** (ECLI:IT:COST:1988:966)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **10/05/1988**; Decisione del **10/10/1988**
Deposito del **13/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **19/10/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12104 12105**
Atti decisi:

N. 966

SENTENZA 10-13 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del d.l. 19 settembre 1987, n. 384, recante: "Disposizioni urgenti a favore dei Comuni della Valtellina, della Val Formazza, della Val Brembana, della Val Camonica e delle altre zone dell'Italia settentrionale e centrale colpiti dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio e agosto 1987", nonché della relativa legge di conversione, con modificazioni, del 19 novembre 1987, n. 470, promossi con ricorsi delle Province Autonome di Trento e Bolzano, notificati il 18 dicembre 1987, depositati in cancelleria il 4 gennaio 1988 ed iscritti ai nn.1 e 2 del registro ricorsi 1988;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per le Province di Trento e Bolzano e l'avv. dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 18 dicembre 1987 (ric. 1/1988) la Provincia autonoma di Trento ha impugnato il decreto-legge 19 settembre 1987 n. 384 recante "Disposizioni urgenti a favore dei Comuni della Valtellina, della Val Formazza, della Val Brembana, della Val Camonica e delle altre zone dell'Italia settentrionale e centrale colpiti dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio e agosto 1987" nonché la relativa legge di conversione, con modificazioni, del 19 novembre 1987 n. 470. L'impugnativa - che ha investito tali atti nel loro complesso, ma con riferimento particolare agli artt. 1, comma primo, lettere a) e b); 4, commi primo, terzo, decimo e diciassettesimo; 5; 6, 11-bis, comma primo del decreto-legge e agli artt. 1, secondo comma, e 5-quinquies della legge di conversione - viene fondata sull'asserita violazione degli artt. 8, primo comma, nn. 5, 9, 10, 13, 18, 20, 21; 9, primo comma, nn. 3, 8, 11; 16, primo comma; 52 e 79 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670) e relative norme di attuazione (spec. d.P.R. 22 marzo 1974 n. 381 e art. 19, secondo comma, d.P.R. 1° febbraio 1973 n. 49).

Ad avviso della Provincia ricorrente le norme impugnate, nel disporre una serie di provvidenze a favore degli operatori agricoli, industriali e commerciali agenti nel territorio della Provincia, nonché dei proprietari di immobili ivi situati, avrebbero violato le competenze legislative, primarie e concorrenti, spettanti alla Provincia (in materia di: urbanistica; artigianato; edilizia, comprese le agevolazioni per la costruzione di case popolari in località colpite da calamità; opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche; comunicazioni e trasporti di interesse provinciale; turismo e industria alberghiera; agricoltura; commercio; incremento della produzione industriale; attività sportive e ricreative con i relativi impianti), nonché le corrispondenti competenze amministrative, oltre all'autonomia finanziaria garantita alla Provincia dall'art. 79 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

La ricorrente lamenta, in primo luogo, il fatto che lo Stato, anziché limitarsi allo stanziamento dei contributi speciali ed alla previsione di alcune norme di principio, abbia dettato una regolamentazione minuziosa dei vari interventi in settori di competenza della Provincia e già regolati da leggi provinciali; in secondo luogo, il fatto di aver affidato al Governo (con decreto del Presidente del Consiglio) il compito di individuare i Comuni beneficiari degli interventi; in terzo luogo, il fatto di non aver trasferito alla Provincia i mezzi finanziari, essendo stata riservata allo Stato la ripartizione dei contributi, secondo modalità e criteri dallo stesso determinati.

Con riferimento a talune disposizioni particolari la Provincia ricorrente censura anche: a) la discriminazione verificatasi nei confronti di diversi Comuni colpiti dalle alluvioni successivamente ai decreti di individuazione del Presidente del Consiglio; b) gli interventi previsti in materia di agricoltura e foreste, già oggetto di una specifica legislazione provinciale; c) il rinvio, per l'assegnazione delle somme, alla disciplina posta dalla legge 15 ottobre 1981 n. 590, già oggetto di precedente impugnativa e in attesa di decisione; d) l'individuazione da parte dello Stato dei soggetti beneficiari e dei limiti delle provvidenze da assegnare alle imprese industriali, commerciali e artigianali; e) la determinazione e l'erogazione da parte del Ministro per il coordinamento della protezione civile degli indennizzi a favore dei proprietari degli immobili danneggiati; f) la prescrizione tassativa da parte dello Stato delle modalità per le domande dirette ad ottenere i contributi previsti dal decreto-legge; g) la convalida - operata

dall'art. 1, secondo comma, della legge n. 470 del 1987 - degli atti e dei provvedimenti adottati sulla base del precedente decreto-legge n. 293 del 20 luglio 1987 (non convertito).

La ricorrente denuncia infine un vizio di procedura derivante dalla mancata partecipazione del Presidente della Giunta regionale e della Giunta provinciale alle sedute del Consiglio dei Ministri in cui il decreto-legge impugnato e il relativo disegno di legge di conversione furono deliberati, in violazione dell'art. 52 u.c. dello Statuto speciale e dell'art. 19 del d.P.R. di attuazione 1° febbraio 1973 n. 49.

2. - Con ricorso notificato nella medesima data (ric. n. 2/1988) la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato negli stessi termini il decreto-legge e la legge di conversione citati, aggiungendo peraltro censure anche nei confronti dell'art. 7, comma secondo, del decreto legge, (che sarebbe incostituzionale ove intendesse consentire allo Stato di provvedere direttamente al ripristino dei danni subiti da opere e lavori pubblici di competenza provinciale) e facendo valere la violazione delle proprie competenze legislative e amministrative anche in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale; espropriazione per pubblica utilità nelle materie di interesse provinciale; opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria; assistenza e beneficenza pubblica; edilizia scolastica; utilizzazione delle acque pubbliche (artt. 8, primo comma, nn. 17, 22, 24, 25, 28; 9, primo comma, n. 9 dello Statuto speciale).

3. - Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, per dedurre l'infondatezza dei ricorsi.

L'Avvocatura sottolinea il carattere di eccezionalità e la rilevanza nazionale degli interventi previsti dalle norme impugnate, interventi che hanno riguardato finalità primarie, legate ad una situazione di necessità ed urgenza, il cui perseguimento doveva necessariamente spettare all'amministrazione della Protezione civile. Le Province autonome avrebbero d'altro canto conservato il potere di erogare in piena autonomia gestionale ulteriori contributi, eventualmente anche a favore dei Comuni colpiti dalle alluvioni dell'agosto 1987.

Quanto al presunto vizio procedimentale il resistente rileva che l'interpretazione, costantemente seguita nella prassi, delle norme invocate a sostegno dell'impugnativa relativa a questo punto sarebbe nel senso che il Presidente della Giunta regionale o provinciale venga invitato a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri in cui si discutono atti che riguardano direttamente e specificamente la Regione o la Provincia autonoma, e non anche atti - come nel caso di specie - di portata generale, relativi a sfere territoriali più ampie di quelle comprese nella Provincia autonoma o nella Regione.

4. - In prossimità dell'udienza di discussione le Province autonome di Trento e Bolzano hanno depositato un'unica memoria, dove si contesta il carattere di straordinarietà dell'intervento statale disciplinato dalle norme impugnate e si ribadiscono le tesi enunciate nei ricorsi.

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi proposti dalla Provincia di Trento e Bolzano investono gli stessi testi normativi per profili in larga parte coincidenti. I ricorsi vanno pertanto riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. - Le Province autonome di Trento e Bolzano hanno impugnato, sia nel loro complesso

che con riferimento a norme particolari, il decreto-legge 19 settembre 1987 n. 384, recante "Disposizioni urgenti in favore dei Comuni della Valtellina, della Val Formazza, della Val Brembana, della Val Camonica e delle altre zone dell'Italia settentrionale e centrale colpiti dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio e agosto 1987", nonché la conseguente legge di conversione 19 novembre 1987 n. 470, prospettando numerose censure di incostituzionalità suscettibili di essere riassunte in tre ordini di motivi.

Secondo un primo ordine, le norme impugnate sarebbero viziate nella costituzionalità per il fatto di aver regolato con discipline di dettaglio materie spettanti alla competenza, primaria o concorrente, delle Province autonome e da queste già regolate con proprie leggi. A quest'ordine di censure si riconduce anche l'asserita lesione dell'autonomia finanziaria provinciale, che conseguirebbe dal fatto di aver riservato allo Stato e non alla Provincia la ripartizione dei finanziamenti tra i soggetti danneggiati, secondo criteri e modalità dallo stesso Stato determinati.

Un secondo ordine di motivi investe poi la disciplina concernente l'individuazione dei Comuni colpiti dalle eccezionali avversità atmosferiche dell'estate 1987, cui assegnare i benefici previsti dal decreto-legge: individuazione che le norme impugnate riferiscono, quand'anche si tratti di Comuni inclusi nel territorio delle Province autonome, esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri, anziché - come parrebbe necessario anche alla luce di una recente giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 49/1987) - alle stesse Province.

Un terzo motivo, infine, di ordine procedurale, censura il fatto della mancata convocazione e partecipazione dei Presidenti delle due Province autonome alla seduta del Consiglio dei ministri in cui venne approvato il decreto-legge impugnato, nonostante che lo stesso si riferisse a questioni riguardanti le stesse Province.

Nessuna di tali censure merita, peraltro, di essere accolta e le questioni proposte nei due ricorsi vanno dichiarate infondate.

3. - Il decreto-legge n. 384 del 1987 - e la conseguente legge di conversione n. 470 del 1987 - trova la sua causa nelle eccezionali avversità atmosferiche che, durante l'estate del 1987, vennero a colpire, per varie settimane, vaste zone dell'Italia settentrionale e centrale. Tali eventi, com'è noto, determinarono una grave situazione di emergenza, che lo Stato fu costretto ad affrontare, in concorso con i poteri locali, attraverso un largo impiego di mezzi tecnici e di risorse finanziarie.

È evidente come, in questo quadro, gli interventi previsti dal decreto-legge in esame risultassero imposti da esigenze primarie di solidarietà nazionale e dalla presenza di interessi generali, posti in gioco dalla stessa estensione e gravità degli eventi nei cui confronti si era manifestata la necessità di una disciplina urgente: era, infatti, il carattere eccezionale e non limitato della calamità che induceva lo Stato ad intervenire, come di fatto avvenne, mediante l'impiego di risorse straordinarie ed il ricorso alle competenze proprie degli apparati centrali preposti alla protezione civile.

Il fatto che taluni degli interventi, previsti dal decreto-legge, venissero a incidere direttamente o indirettamente in materie assegnate alla competenza, primaria o concorrente, delle Province autonome non poteva, d'altro canto, limitare la completezza della disciplina che si andava a formulare: completezza resa necessaria sia dalla eccezionalità della situazione determinatasi che dall'urgenza del provvedere.

In questo contesto, non appare ingiustificata neppure la previsione di una distribuzione delle risorse economiche operata direttamente dallo Stato ed esercitata attraverso l'amministrazione della Protezione civile. Sotto tale profilo, l'incostituzionalità denunciata può essere, infatti, esclusa, ove si consideri che il meccanismo previsto dalla disciplina impugnata

si riferisce a somme stanziate dallo Stato in via eccezionale e straordinaria, senza precludere la possibilità di interventi finanziari concorrenti e aggiuntivi da parte delle stesse Province. A questo si può infine aggiungere che la stessa disciplina - nel testo modificato mediante la legge di conversione - si è pur sempre preoccupata di garantire alle Province autonome ampi margini d'intervento, sia attraverso la redazione della stima dei danni, del quadro economico globale, dei progetti e del programma degli interventi per il ritorno alla normalità, sia attraverso il parere sulla assegnazione delle somme stanziate, (cfr. art. 1, terzo e quarto comma).

4. - Anche le censure relative al potere di individuazione dei Comuni colpiti dagli eventi calamitosi e destinatari dei benefici - potere che il decreto impugnato ha riferito alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri - non risultano fondate. Tale potere si può, infatti, giustificare in relazione al carattere nazionale degli interessi posti in gioco dall'eccezionalità di tali eventi nonché all'esigenza di individuare, nella delimitazione dei territori colpiti, criteri omogenei e unitari, correlati sia alla entità dei danni subiti che alla misura delle risorse disponibili per gli interventi, ma in ogni caso indipendenti dalla collocazione degli stessi territori nell'ambito di una o di altra Regione o Provincia.

Né assume rilievo secondario il fatto che, nella specie - pur in assenza di una esplicita previsione normativa - un apporto collaborativo al procedimento da parte delle Province ricorrenti si è in concreto verificato, come risulta dalle stesse premesse dei decreti presidenziali concernenti i Comuni del Trentino-Alto Adige (D.P.C.M. 27 luglio 1987 e 30 dicembre 1987), dove si dà atto, ai fini della individuazione dei territori comunali colpiti, delle segnalazioni, valutazioni e proposte formulate dalle stesse Province.

5. - Non può essere, infine, accolta la censura relativa alla mancata convocazione e partecipazione dei Presidenti delle due Province autonome alla seduta del Consiglio dei ministri dedicata all'approvazione del decreto-legge impugnato e del disegno di legge di conversione. A questo proposito, indipendentemente da ogni rilievo in ordine alla diversa interpretazione dell'art. 52, ultimo comma, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, che viene avanzata dalle parti, resta fermo il fatto che l'articolo 1 del disegno di legge che fu portato all'esame del Consiglio dei ministri nella seduta del 18 settembre 1987 (e che si tradusse poi nel decreto-legge n. 384 del giorno successivo), oltre a richiamare i Comuni della Valtellina, della Val Formazza, della Val Brembana e della Val Camonica, si limitava genericamente a indicare "le altre zone dell'Italia settentrionale e centrale" senza fare alcun riferimento diretto ai Comuni del Trentino-Alto Adige, mentre tale riferimento diretto venne esplicitamente introdotto solo in sede parlamentare, quando si giunse alla conversione, con modificazioni, del decreto-legge.All'atto della convocazione del Consiglio dei ministri non si era, dunque, manifestata la presenza dei presupposti in grado di giustificare - ai sensi dell'art. 52 dello Statuto speciale e dell'art. 19 del d.P.R. n. 49 del 1973 - l'intervento nello stesso Consiglio dei Presidenti delle due Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del decreto-legge 19 settembre 1987 n. 384, recante "Disposizioni urgenti in favore dei Comuni della Valtellina, della Val Formazza, della Val Brembana, della Val Camonica e delle altre zone dell'Italia settentrionale e centrale colpiti dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio e agosto 1987", e della legge 19 novembre 1987 n. 470, concernente la conversione in legge, con modificazioni,

di tale decreto-legge, in relazione agli artt. 8, primo comma, nn. 5, 9, 10, 13, 18, 20, 21; 9, primo comma, nn. 3, 8, 11; 16, primo comma; 52 e 79 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, con il ricorso di cui in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti degli stessi atti normativi (D.L. 19 settembre 1987 n. 384 e L. 19 novembre 1987 n. 470), in relazione agli artt. 8, primo comma, nn. 5, 9, 10, 13, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 28; 9, primo comma, nn. 3, 8, 9, 11; 16, primo comma, 52 e 79 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 ottobre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.