CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **191/1994** (ECLI:IT:COST:1994:191)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **26/04/1994**; Decisione del **11/05/1994**
Deposito del **19/05/1994**; Pubblicazione in G. U. **25/05/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20674 20675 20676 20677**
Atti decisi:

N. 191

SENTENZA 11-19 MAGGIO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano notificato il 18 giugno 1993, depositato in Cancelleria il 21 successivo per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota del Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano del 14 aprile 1993 (prot. n. 022255), con la quale si invitano i Comuni e gli altri enti locali a trasmettere al Commissariato del Governo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 15 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, le deliberazioni di loro competenza relative alle materie di cui all'art. 45, secondo comma, lettera a), della legge 8 giugno 1990, n. 142, ed iscritto al n. 19 del registro conflitti

1993;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla nota del Commissario del Governo del 14 aprile 1993 (prot. n. 022255), con la quale il predetto Commissario - invocando l'art. 15 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 - invitava i comuni e gli altri enti locali della Provincia di Bolzano a trasmettere al proprio ufficio le deliberazioni di loro competenza relative ad acquisti, alienazioni, appalti e contratti. Secondo la ricorrente, la nota impugnata, basandosi su un'errata interpretazione del citato art. 15, riterrebbe estensibile alla Provincia di Bolzano la disciplina disposta in quest'ultimo articolo di legge, con conseguente lesione delle attribuzioni in materia di vigilanza e tutela delle amministrazioni comunali e degli altri enti locali riservate alla Giunta provinciale dagli artt. 16, 54 n. 5 e 87 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dalle norme di attuazione contenute nell'art. 4, primo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

L'inapplicabilità del ricordato art. 15 alla Provincia di Bolzano discenderebbe, ad avviso della ricorrente, da tre distinti ordini di ragioni.

In primo luogo, in considerazione del duplice rilievo che la Regione Trentino-Alto Adige possiede la competenza legislativa concorrente sull'ordinamento dei comuni e degli enti locali e che il menzionato art. 15 contiene norme di dettaglio destinate a integrare le norme sui controlli degli enti locali poste dalla legge n. 142 del 1990, la ricorrente ritiene che, come risulterebbe confermato dall'art. 1, secondo comma, della legge da ultimo citata, l'art. 15 del decreto-legge n. 152 del 1991 non possa essere esteso alla Provincia di Bolzano.

In secondo luogo, l'art. 14 del medesimo decreto-legge, che pure attribuisce al prefetto (e al Commissario del Governo) alcuni poteri di vigilanza in ordine alla procedure di appalto degli enti locali (e delle regioni), precisa nel suo ultimo comma che alle finalità del suddetto articolo provvedono le Province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito della loro organizzazione. E il fatto che l'art. 15 dello stesso decreto-legge non contenga un'analoga disposizione non potrebbe significare che la medesima non sia riferibile anche ad esso, considerata l'identità di ratio delle due disposizioni, le cui differenze sul punto si spiegherebbero soltanto con un difetto di coordinazione fra i rispettivi testi.

Un terzo argomento a favore dell'inapplicabilità dell'art. 15 alla Provincia di Bolzano deriverebbe, poi, dal semplice fatto che tale articolo stabilisce un potere del prefetto e che il prefetto non esiste nelle Province di Trento e di Bolzano.

Del resto, continua la ricorrente, ove si interpretasse nel senso opposto l'art. 15, quest'ultimo risulterebbe contrastante sia con l'art. 54 n. 5, dello Statuto speciale - che attribuisce alla Giunta provinciale il potere di vigilanza sui comuni e sugli altri enti locali -, sia con l'art. 4 delle norme di attuazione contenute nel decreto legislativo n. 266 del 1992, il quale stabilisce che nelle materie di competenza propria delle province autonome la legge non può

attribuire ad organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza. Nel medesimo caso, l'art. 15 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 87 dello Statuto speciale, il quale, nel definire le funzioni spettanti al Commissario del Governo, le indica tassativamente, ricomprendendovi le funzioni "già demandate al prefetto", vale a dire quelle stabilite dalla disciplina statale previgente allo Statuto.

Né, infine, varrebbe obiettare, secondo la ricorrente, che il potere di vigilanza del Commissario del Governo non possa comprimere quello statutariamente spettante alla Giunta provinciale, comprensivo anche dei poteri ispettivi, per il fatto che si affiancherebbe soltanto a quello della Giunta senza sostituirsi ad esso. Infatti, come questa Corte ha già affermato nella sentenza n. 228 del 1993, in mancanza di un'esplicita previsione dello Statuto e delle norme di attuazione deve ritenersi lesivo delle competenze provinciali ogni controllo statale aggiuntivo rispetto a quello esercitato dalla Giunta provinciale.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri deducendo l'insussistenza delle lesioni lamentate dalla ricorrente.

L'Avvocatura dello Stato ritiene, innanzitutto, che l'art. 15 del decreto-legge n. 152 del 1991 non si sovrapponga alle competenze provinciali in tema di vigilanza sui comuni e sugli enti locali, dal momento che esso attiene palesemente alla materia della sicurezza pubblica, riservata allo Stato dall'art. 20 dello Statuto speciale, essendo destinato a integrare l'art. 16 della legge n. 55 del 1990 sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale. A maggior ragione, poi, l'esercizio delle attribuzioni regolate dall'art. 15 non può essere ritenuto lesivo delle competenze provinciali se si considera che, in base a tale articolo, il Commissario del Governo non è chiamato a esercitare direttamente controlli sugli enti locali, ma ha il solo compito di attivare il potere di vigilanza spettante alla Giunta provinciale facendo valere una particolare facoltà di iniziativa.

Né, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, sarebbero valide le contrarie argomentazioni svolte dalla ricorrente. In particolare, tanto il fatto che nella Provincia di Bolzano non esiste il prefetto, quanto la considerazione che sono state attribuite al Commissario del Governo "le funzioni già demandate" al prefetto non potrebbero essere interpretate come indici della inestensibilità alla Provincia delle funzioni prefettizie istituite in data posteriore all'entrata in vigore dello Statuto speciale. Allo stesso modo, il parallelo fra gli artt. 14 e 15 del decreto-legge n. 152 del 1991 non sarebbe pertinente, considerato che i poteri previsti nel primo articolo sarebbero più incisivi rispetto alla facoltà d'iniziativa regolata dall'altro articolo.

3. - In prossimità dell'udienza ambedue le parti del conflitto hanno depositato ulteriori memorie.

La Provincia di Bolzano, oltre a svolgere più ampiamente argomenti trattati nel ricorso, osserva in particolare che, anche a voler ricondurre l'art. 15 del decreto-legge n. 152 del 1991 alla materia della pubblica sicurezza, non si potrebbe dire che competente rispetto agli atti ivi previsti sia il Commissario del Governo, poiché, ai sensi dell'art. 20 dello Statuto speciale, le funzioni, che nella predetta materia sono attribuite ai prefetti dalle leggi della Repubblica, sono svolte nella Provincia di Bolzano dai questori. Tuttavia, secondo la ricorrente, i poteri in contestazione ineriscono alla materia dell'ordinamento degli enti locali, che, a seguito dell'art. 6 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, è stata attribuita alla competenza esclusiva della Regione Trentino-Alto Adige. Il passaggio di tale materia dalla competenza concorrente a quella esclusiva rende ancora più forti, ad avviso della difesa della Provincia, le argomentazioni da essa svolte.

L'Avvocatura dello Stato rileva nella sua memoria che sussistono numerosi elementi che inducono a chiedere una risoluzione del giudizio di tipo procedurale. Innanzitutto, essa osserva che la Provincia di Bolzano, avendo dato istruzioni per l'applicazione della nota del

Commissario del Governo oggetto del presente conflitto attraverso la circolare dell'assessorato agli enti locali 28 luglio 1993, n. 14000, avrebbe manifestato un'acquiescenza alle richieste dello stesso Commissario. In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato formula una duplice eccezione di inammissibilità basata sia sul rilievo che la Provincia avrebbe agito a difesa di competenze spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige, e non proprie, sia sul rilievo che il conflitto sarebbe un giudizio di costituzionalità mascherato, poiché in realtà la Provincia tenderebbe a contestare la legittimità costituzionale dell'art. 15 del decreto-legge n. 152 del 1991 nella parte in cui questo non prevede una deroga a favore della Provincia stessa.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione sottoposto al giudizio di questa Corte è stato sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano a seguito della nota del Commissario del Governo del 14 aprile 1993 (prot. n. 022255), con la quale quest'ultimo, basandosi sull'art. 15 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, ha invitato i comuni e gli altri enti locali della Provincia di Bolzano a trasmettere al proprio ufficio le deliberazioni di loro competenza relative ad acquisti, alienazioni, appalti e contratti.

Ad avviso della Provincia ricorrente, la nota contestata, interpretando erroneamente il menzionato art. 15, suppone che il potere prefettizio di richiedere che certe deliberazioni siano sottoposte al controllo preventivo di legittimità si debba estendere anche alla Provincia di Bolzano, con conseguente lesione delle attribuzioni assegnate alla Giunta provinciale, in materia di vigilanza delle amministrazioni comunali e degli altri enti locali, ad opera degli artt. 16, 54 n. 5 e 87 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e delle norme di attuazione contenute nell'art. 4, primo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

2. - Il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano va respinto.

Occorre preliminarmente rilevare che non sussistono motivi di inammissibilità.

Innanzitutto è costante giurisprudenza di questa Corte che l'istituto dell'acquiescenza non trova applicazione nei giudizi per conflitto di attribuzione (v., ad esempio, sentt. nn. 58 del 1993; 453 del 1991; 278 del 1991).

Inoltre, non può fondatamente dirsi che con il presente conflitto la Provincia di Bolzano sollevi in realtà una questione di legittimità costituzionale, poiché la ricorrente argomenta la lesione delle proprie attribuzioni asserendo che la nota del Commissario del Governo impugnata ha mal interpretato l'art. 15 del decreto-legge n. 152 del 1991 e ha consequenzialmente posto in essere un comportamento illegittimo e invasivo. Solo in via subordinata, nel caso che l'art. 15 dovesse essere interpretato nel modo opposto a quello asserito, la ricorrente prospetta la possibilità che tale articolo sia contrario a varie norme dello Statuto speciale.

Né, infine, può riconoscersi fondamento all'eccezione formulata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale la Provincia avrebbe agito a tutela di competenze che l'art. 4 dello Statuto speciale assegna alla Regione Trentino-Alto Adige (ordinamento dei comuni e degli altri enti locali), per il fatto che la ricorrente in realtà lamenta la lesione delle competenze proprie della Giunta provinciale riguardanti "la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o

istituti locali" (art. 54 dello Statuto speciale).

3. - Ai fini della risoluzione del conflitto è decisivo rilevare che, come questa Corte ha già avuto modo di precisare (v. sentt. nn. 218 del 1993 e 407 del 1992), i poteri della cui spettanza si controverte perseguono finalità di ordine e sicurezza pubblica e, pertanto, mirano a tutelare un interesse generale di indubbia spettanza statale. Essi, infatti, si basano sull'art. 15 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, il quale prevede che il prefetto possa chiedere che siano sottoposti al controllo preventivo di legittimità, secondo le modalità e i termini stabiliti dall'art. 45, secondo comma, della legge n. 142 del 1990, le deliberazioni delle province, dei comuni e degli altri enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti e contratti (deliberazioni per le quali è in generale previsto soltanto un controllo preventivo eventuale, su richiesta di una predeterminata percentuale minoritaria dei consiglieri).

Come emerge chiaramente dai lavori preparatori, e in particolare dalla relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 152 del 1991, l'articolo appena citato è stato inserito "nel contesto della legislazione antimafia, piuttosto che nel quadro ordinamentale delle autonomie locali", proprio perché esso persegue scopi di prevenzione della criminalità organizzata di tipo mafioso e camorristico e stabilisce poteri diretti a integrare quelli già previsti dall'art. 16 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), e, come tali, destinati a rafforzare i controlli preventivi nei confronti dell'infiltrazione e dell'influenza della criminalità organizzata rispetto allo svolgimento delle attività dell'amministrazione pubblica.

In altri termini, il ricordato art. 15 mira a stabilire poteri vo'lti alla tutela di interessi di fondamentale importanza per l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità generale, interessi la cui protezione, spettante in via esclusiva allo Stato, abilita quest'ultimo a porre discipline, anche di dettaglio, che possono legittimamente comportare un'interferenza o un'incidenza diretta su attività affidate in via generale alle competenze legislative e amministrative delle regioni e delle province autonome (v., specialmente, sentt. nn. 218 del 1993; 407 e 36 del 1992; 459 del 1989 e 218 del 1988). Tanto più ciò vale quando si tratta, come nel caso, di un intervento dello Stato che, non soltanto è collegato agli interessi pubblici e ai valori costituzionali di primario rilievo sopra indicati, ma è anche diretto a tutelare quei beni essenziali alla vita dell'intero ordinamento giuridico, di fronte ad attacchi della criminalità organizzata che hanno creato una situazione di grave emergenza per l'ordine pubblico (v. sentt. nn. 218 del 1993 e 407 del 1992).

4. - Una volta stabilito che l'art. 15 del decreto-legge n. 152 del 1991 disciplina un intervento di esclusiva spettanza dello Stato, occorre precisare che, contrariamente a quanto suppone la Provincia ricorrente, l'atto che ha dato origine al presente conflitto di attribuzione va ricondotto alla competenza del Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano.

Poiché l'art. 15 attribuisce al prefetto il potere di richiedere il controllo di legittimità preventivo ivi previsto e poiché l'art. 87, n. 3, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige stabilisce che, relativamente alle Province di Trento e di Bolzano, spetta al Commissario del Governo presso le due province "compiere gli atti già demandati al prefetto", non si può dubitare che l'atto contestato sia stato adottato dall'organo statale costituzionalmente competente. Infatti, come questa Corte ha già affermato (v. sent. n. 32 del 1991), allorché la legge attribuisce compiti di pertinenza statale ai prefetti quali organi periferici dello Stato, tali compiti devono ritenersi affidati, nell'ambito della Provincia di Bolzano, al Commissario del Governo, in quanto "corrispondente organo" dello Stato.

5. - Va, altresì, precisato che il potere esercitato, a norma del citato art. 15, dal Commissario del Governo con l'atto oggetto del conflitto in esame non configura un'ipotesi di sostituzione di un organo statale rispetto a un organo provinciale nella titolarità di competenze

ordinariamente spettanti a quest'ultimo.

In realtà, il potere di vigilanza e di tutela sulle amministrazioni comunali e sugli altri enti locali previsto dall'art. 54 dello Statuto speciale resta affidato - e non può essere diversamente - alla Giunta della Provincia di Bolzano. L'art. 15, invece, si limita a prevedere in capo al Commissario del Governo un potere di richiesta straordinario, che si affianca ai poteri d'iniziativa stabiliti in via ordinaria dall'art. 45, secondo comma, della legge n. 142 del 1990, al fine di sottoporre al controllo preventivo di legittimità, esercitato dagli organi ordinariamente competenti, le deliberazioni degli enti locali relative ad alienazioni, acquisti, appalti e contratti, sospettate di essere viziate per effetto di pratiche illecite poste in essere dalla criminalità organizzata.

Così definito il contenuto dei poteri previsti dall'art. 15 del decreto-legge n. 152 del 1991, si rivela netta la differenza tra questi e i poteri attribuiti al prefetto dall'art. 14 del medesimo decreto-legge. Questi ultimi, infatti, ricomprendendo la possibilità che il prefetto nomini un collegio di ispettori aventi il compito di verificare la correttezza delle procedure delle gare d'appalto, sono necessariamente destinati a interferire con le funzioni di controllo spettanti agli organi ordinariamente competenti. In considerazione del diverso contenuto e della diversa intensità riferibili ai poteri rispettivamente previsti nei ricordati artt. 14 e 15, si comprende la ragione per la quale soltanto nell'art. 14 è disposto che "nella Regione Trentino-Alto Adige, alle finalità del presente articolo provvedono le Province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito della propria organizzazione". In base a tale ragione non può riconoscersi alcun fondamento alla interpretazione formulata dalla Provincia di Bolzano nelle sue memorie difensive, per la quale la clausola di salvezza delle competenze espressamente disposta nel citato art. 14 sarebbe estensibile anche ai poteri disciplinati dall'art. 15, sulla base di una presunta, ma erroneamente supposta, identità di ratio fra le distinte ipotesi regolate nei predetti articoli.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Commissario del Governo nella Provincia di Bolzano, il potere di richiesta del controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti e contratti, disciplinato dall'art. 15 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 maggio 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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

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