

## **CORTE COSTITUZIONALE**

### **RICORSO**

della PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, in persona del Presidente della Giunta

*provinciale pro-tempore, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1809 del 25 luglio 2003 (all. 1), rappresentata e difesa - come da procura speciale del 28 luglio 2003, n. di rep. 25913, rogata dal dott. Tommaso Sussarellu in qualità di Ufficiale rogante della Provincia stessa (all. 2) - dall'avv. prof Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri 5,*

*contro*

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'articolo 10, co. 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, pubblicata nella G.U. - Serie generale, n. 132 del 10 giugno 2003,

per violazione

- degli arti. 87, 88 e 107 del dPR n. 670/1972;
- del dPR 1 febbraio 1973, n. 49, e del dPR 19 novembre 1987, n. 526;
- dell'art. 120 Cost. e dell'art. 10 1. cost. n. 3 del 2001,

per i profili e nei modi di seguito illustrati.

**FATTO**

I rapporti di carattere generale fra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento trovano compiuta disciplina nello Statuto speciale e nelle norme di attuazione. In particolare, il Titolo VII dello Statuto, intitolato appunto *Rapporti fra Stato, Regione e Provincia*, regola negli artt. 87 e 88 St. le funzioni del commissario del Governo istituito in ogni provincia autonoma; gli artt. 32 ss. del DPR n. 49/73 (modif. con d. lgs. 18 dicembre 2002, n. 309) integrano la disciplina statutaria relativa ai commissari del Governo; infine, quanto ai poteri sostitutivi dello Stato, gli artt. 5 e 8 del DPR 19 novembre 1987, n. 526, *Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*, prevedono e disciplinano i poteri sostitutivi statali ammessi.

A questa stregua, in base all'art. 5 ora ricordato "il Governo della Repubblica, per il tramite del commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alla regione Trentino-Alto Adige e rispettivamente alle province di Trento e Bolzano, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382" (per il caso "di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate"). In base all'art. 8, "il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali e provinciali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione o la provincia interessata, un congruo termine per provvedere" e, "qualora l'inattività

degli organi regionali o provinciali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dei predetti organi".

Al di fuori di tali ipotesi, invece, vale per la Provincia autonoma il principio di *esclusività* delle proprie funzioni. Esso permea tutta la logica dello statuto, ma trova particolare e significativa codificazione nelle norme di attuazione, e precisamente nell'art. 4, co. 1, del d. lgs. n. 266 del 1992, ai sensi del quale nelle materie di competenza regionale o provinciale "la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo". Va qui ricordato che l'art. 22 dello statuto consente al Presidente della Giunta provinciale di "richiedere l'intervento e l'assistenza della polizia dello Stato" per assicurare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti.

Conviene precisare che questo principio di esclusività non comporta che non vi siano gli strumenti per fronteggiare le situazioni di emergenza, anche con l'intervento degli organi statali: le norme statutarie e di attuazione prevedono esse stesse la salvaguardia di situazioni di necessità. Precisamente, l'art. 2, co. 5, del d. lgs. n. 266/92, dopo aver stabilito il regime di separazione fra leggi statali e regionali, prevede che "restano fermi i poteri di ordinanza amministrativa diretti a provvedere a situazioni eccezionali di necessità ed urgenza, nei casi, nei modi e

nei limiti previsti dall'ordinamento". Il fatto che tale norma sia contenuta nella disposizione relativa ai rapporti fra *leggi* statali e provinciali, come rimedio all'inapplicabilità delle leggi statali nella provincia, dimostra che nel potere di ordinanza si è ravvisato lo strumento per tutelare le necessità *primarie*, senza che occorra ricercare altri strumenti di intervento.

E' chiaro, poi, che in diversi casi la necessità da fronteggiare ha fondato direttamente una competenza statale, senza dunque che possa sorgere la necessità di interventi sostitutivi. Così, l'art. 33 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche*, prevede una competenza statale in materia di protezione civile "all'insorgere di situazioni di danno o di pericolo che per la loro natura ed estensione non possono essere fronteggiate con l'esercizio delle competenze proprie o delegate delle Province e con l'impiego delle organizzazioni di uomini e di mezzi di cui dispongono". L'art. 34 del d.P.R. in questione, poi, dispone che, ove la calamità riguardi il territorio delle Province, alla dichiarazione di catastrofe . o di calamità naturale ed alla nomina del commissario chiamato a dirigere e coordinare le attività di soccorso provveda il Presidente del Consiglio (d'intesa con i Presidenti delle Giunte Provinciali, anziché, come di regola, autonomamente).

\*\*\*

Come noto, il potere sostitutivo statale ha trovato disciplina generale, per le Regioni ordinarie, ad opera della 1. cost. n. 3 del 2001, attraverso il nuovo testo dell'art. 120 della Costituzione.

In base a tale disposizione, "il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"; è poi previsto che la legge definisca "le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". Tale disposizione, tuttavia, non riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dato che per l'espresso disposto dell'art. 10 della stessa legge costituzionale le disposizioni di essa si applicano anche *alle* Regioni speciali solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite. E sembra evidente che la previsione di un potere statale non realizza una maggiore forma di autonomia.

Le norme di legge rivolte a definire le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. sono state ora introdotte dall'art. 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Tale articolo dispone che "in ogni Regione a statuto ordinario il prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo della Regione svolge le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie" (co. 1), e che, "nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il rappresentante dello Stato cura in sede regionale", tra l'altro, "l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale" (co. 2, in particolare lett. *d*).

La disposizione viene così ad avere, come è naturale, lo stesso ambito di applicazione dell'art. 120, disciplinando cioè l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle Regioni ordinarie. Sennonché, il comma 5 aggiunge poi che *"nelle Regioni a statuto speciale le funzioni del rappresentante dello Stato ai fini della lettera d) del comma 2 sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione"*.

Ma tale ultima disposizione risulta lesiva delle prerogative statutarie della Provincia per le seguenti ragioni di

## **DIRITTO**

Come sopra illustrato, la disposizione qui impugnata prevede che, nelle Regioni speciali, le funzioni concernenti l'esecuzione di provvedimenti sostitutivi del Consiglio dei ministri *ex art. 120, co. 2, Cost.* siano svolte "dagli organi statali a

competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione". Essendo pacifico, anche nella giurisprudenza costituzionale, che, quando una legge parla genericamente di "Regioni speciali", essa è riferibile anche alle Province autonome, l'art. 10, co. 5, viene ad indicare nel commissario del Governo di Trento l'organo competente ad eseguire i provvedimenti sostitutivi adottati dal Consiglio dei ministri sulla base dell'art. 120 Cost.

Ora, qualora questa disposizione si traducesse nell'attribuzione al Governo dei poteri previsti dall'art. 120, co. 2, Cost. anche in relazione alla provincia di Trento, essa sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali della Provincia, in quanto da un lato estenderebbe alle Regioni speciali l'ambito di applicazione di tale articolo, contro l'espressa previsione dell'art. 10 della 1, cost, n. 3 del 2001, dall'altro istituirebbe un potere sostitutivo non previsto dallo Statuto e dalle norme di attuazione (a queste essendo rimesso solo il compito di definire le "modalità" di svolgimento delle funzioni esecutive del commissario del Governo). Senonché, come illustrato in narrativa, il sistema delle norme statutarie e di attuazione regola i poteri statali di intervento senza lasciare scoperti casi di reale necessità e urgenza, e tali norme operano in modo parallelo e indipendente rispetto a quelle che valgono per le Regioni ordinarie. Comunque, resta fermo che i rapporti fra Stato e Provincia autonoma di Trento devono essere disciplinati dallo Statuto e dalle norme di attuazione, che l'art. 120 Cost. vale solo per le Regioni ordinarie e che, quindi, l'art. 10, co. 5, 1. n. 131/2003 non può estendere l'applicazione dell'art. 120 Cost. alla Provincia autonoma di Trento.

Si è cercato sopra di illustrare come il sistema. statutario e delle norme di attuazione disciplini compiutamente i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento della Regione e delle Province autonome, e come tale sistema sia ampio e completo anche in relazione ai poteri sostitutivi. Ma è qui necessario sottolineare che la questione posta al centro del presente ricorso non è la precisa individuazione della ampiezza del possibile esercizio del potere sostitutivo statale, quale sia consentito ai sensi dello Statuto e delle norme di attuazione, ma la verifica della legittimità costituzionale (o piuttosto, come ritiene la ricorrente Provincia, della *illegittimità* costituzionale) della pura e semplice estensione alle Regioni speciali - e tra esse alla Provincia di Trento - della disciplina dei poteri sostitutivi che il Titolo V della parte seconda della Costituzione prevede all'art. 120, co. 2, in relazione alle Regioni a statuto ordinario.

Si vuole dire, in altre parole, che persino nell'ipotesi estrema che i poteri sostitutivi dello Stato in relazione alle Regioni speciali, e in particolare in relazione alla Provincia autonoma di Trento, fossero alle fine come ambito materiale ed oggettuale perfettamente sovrapponibili con quanto previsto dall'art. 120, co. 2, Cost., rimarrebbe comunque costituzionalmente illegittima una disposizione di legge ordinaria che estendesse direttamente alla Provincia di Trento l'applicazione della disposizione relativa alle Regioni ordinarie, anziché seguire i percorsi statutari ed attuativi propri delle relazioni tra lo Stato e la Provincia autonoma.

Ma tale ipotesi estrema non può certo dirsi qui realizzata: perché le disposizioni statutarie e di attuazione prevedono bensì diverse ipotesi di potere sostitutivo, ma non

una clausola generale amplissima e sostanzialmente indeterminata quale quella che fa riferimento a mere esigenze di "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica".

E' evidente, dunque, che non si tratta di una rivendicazione puramente formale, ma della rivendicazione del regime proprio delle autonomie differenziate, ed in particolare di quello stabilito dallo Statuto della Regione Trentino-Alto *Adige/Sadtirol* e dalle relative disposizioni di attuazione.

\* \* \*

Proprio in relazione a quanto ora considerato, peraltro, è possibile prospettare anche una diversa interpretazione dell'art. 10, co. 5, 1. n. 131/03. Tale disposizione, infatti, non estende esplicitamente e direttamente alla provincia autonoma di Trento i poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost., ma stabilisce che "nelle Regioni a statuto speciale le funzioni del rappresentante dello Stato ai fini della lettera *d*) del comma 2 sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione".

In questi termini, la disposizione impugnata potrebbe essere intesa come rivolta non ad estendere alle Regioni speciali l'ambito di applicazione dell'art. 120, co. 2,

Cost, ma come rivolta ad individuare l'organo statale competente, nelle Regioni speciali, a svolgere le funzioni esecutive dei provvedimenti sostitutivi adottati *ex art. 120 Cost.*, *qualora il potere sostitutivo spetti allo Stato sulla base di altra fonte*. In questi termini, l'art. 10, co. 5, presenterebbe comunque profili di possibile illegittimità, dato che anche l'individuazione dell'organo statale competente ad eseguire i provvedimenti sostitutivi dovrebbe essere compiuta dalle norme di attuazione: *ma* è innegabile che verrebbe meno il suo contenuto maggiormente lesivo.

\*\*\*

Tutto ciò premesso, la Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa,

chiede

voglia l'Eccellentissima Corte costituzionale

dichiarare l'illegittimità costituzionale

dell'art. 10, co. 5, 1. n. 131 del 2003, per i motivi e profili illustrati nel presente ricorso.

Avv. prof. Giandomenico Falcon

Avv. Luigi Manzi

Padova-Roma, 28 luglio 2003

ALLEGATI

- 1) Delibera della Giunta provinciale 25 luglio 2003, n. 1809.
- 2) Procura speciale del 28 luglio 2003, n. di rep. 25913