

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **12/1956** (ECLI:IT:COST:1956:12)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **DE NICOLA** - Redattore: - Relatore: **BRACCI**

Udienza Pubblica del **23/05/1956**; Decisione del **21/06/1956**

Deposito del **04/07/1956**; Pubblicazione in G. U. **07/07/1956**

Norme impugnate:

Massime: **43**

Atti decisi:

N. 12

SENTENZA 21 GIUGNO 1956

Deposito in cancelleria: 4 luglio 1956.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 168 del 7 luglio 1956.

Pres. DE NICOLA - Rel. BRACCI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. ENRICO DE NICOLA, Presidente - Dott. GAETANO AZZARITI - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto dal Presidente della Giunta provinciale di Bolzano rappresentato dagli avv. Giorgio Ballardore-Pallieri e Raffaele Resta contro la Regione Trentino-Alto Adige

rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 della legge 20 agosto 1954, n. 25 della Regione Trentino-Alto Adige, relativa allo ordinamento delle Casse mutue provinciali di malattia di Trento e Bolzano:

Udita alla pubblica udienza del 23 maggio 1956, la relazione del Giudice Mario Bracci;

Uditi gli avv. Giorgio Balladore-Pallieri e Raffaele Resta nell'interesse della Provincia di Bolzano e il vice avvocato generale dello Stato Attilio Inglese per la Regione Trentino-Alto Adige.

Ritenuto, in fatto:

L'art. 6 comma 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, contenente lo Statuto speciale Trentino-Alto Adige, attribuì al Consiglio regionale la facoltà di ricostituire le Casse mutue malattie già esistenti nella Regione, delle quali la legge 18 gennaio 1943, n. 138 ed il R.D. 4 maggio 1943, n. 400 avevano disposto la fusione nell'Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori (I.N.A.M.).

Il Consiglio regionale si valse di questa facoltà e dopo una doppia approvazione, provocata dal commissario del governo ai sensi dell'art. 49 dello Statuto, fu emanata la legge regionale 20 agosto 1954, n. 25, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige, contenente l'ordinamento delle Casse mutue provinciali di malattia di Trento e di Bolzano.

Questa legge è stata impugnata dal Presidente della Giunta provinciale di Bolzano, il quale, in esecuzione della deliberazione 23 gennaio 1956, n. 2/118 del Consiglio provinciale, ha proposto un ricorso in base all'art. 82, comma 20 dello Statuto Trentino-Alto Adige ed ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 della legge stessa per violazione dell'art. 54 dello Statuto e dell'art. 6 della Costituzione.

Gli articoli impugnati sono i seguenti:

Art. 6. - "Il Consiglio di amministrazione è composto dei seguenti membri, nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale:

- a) sette rappresentanti dei lavoratori;
- b) quattro rappresentanti dei datori di lavoro;
- c) un rappresentante dei medici, designato dalle Organizzazioni professionali dei medici fra professionisti che non abbiano rapporti di dipendenza o di convenzione con la Cassa;
- d) un esperto, scelto fra le persone particolarmente versate nel campo delle assicurazioni sociali;

Alla prima riunione del Consiglio di amministrazione sarà provveduto alla nomina di un vice presidente.

I membri del Consiglio di amministrazione durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati; in caso di vacanze le nuove nomine hanno effetto fino alla scadenza del quadriennio.

Il Consiglio di amministrazione può essere sciolto quando compia atti contrari alla Legge ed al Regolamento, qualora gli amministratori delle Casse richiamati a rimuovere tali

inconvenienti non vi abbiano adeguatamente provveduto; può essere sciolto altresì quando, per dimissioni od impossibilità di formazione di una maggioranza, non sia in grado di funzionare.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta stessa. Con lo stesso decreto di scioglimento è nominato un Commissario, la cui gestione non potrà superare la durata di tre mesi, prorogabili di altri tre mesi.

Alle riunioni del Consiglio di amministrazione assiste il Direttore della Cassa con funzioni di segretario.

Quando si trattino argomenti di ordine sanitario, alle riunioni del Consiglio di amministrazione assiste anche il Capo dei servizi sanitari".

Art. 7. - "La composizione del Consiglio di amministrazione della Cassa mutua di malattia di Bolzano dovrà adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici dei lavoratori obbligatoriamente iscritti alla Cassa medesima.

Il Regolamento stabilirà le modalità per l'accertamento della consistenza numerica dei gruppi linguistici di cui sopra".

Il ricorso è stato notificato il 17 e il 18 febbraio 1956 rispettivamente al Presidente della Regione e al Presidente del Consiglio dei Ministri del è stato depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 23 febbraio 1956.

La censura d'illegittimità costituzionale sollevata dalla Provincia di Bolzano è la seguente.

Secondo la ricorrente, l'art. 54 dello Statuto Trentino-Alto Adige impone che, in conformità del principio costituzionale della parità dei gruppi linguistici, la rappresentanza d'ogni gruppo nell'ordinamento degli Enti pubblici locali debba essere proporzionale alla consistenza della popolazione nell'ambito territoriale nel quale l'Ente pubblico locale svolge la propria attività. E poiché la Cassa mutua di malattia di Bolzano è da ritenere un Ente pubblico locale in base agli elementi che risultano dal suo ordinamento e per il fatto che esaurisce la propria attività nell'ambito della provincia, la composizione del Consiglio di amministrazione di cui all'art. 6 della legge dovrebbe essere proporzionale alla consistenza dei gruppi linguistici nella Provincia di Bolzano quali sono rappresentati nel Consiglio provinciale. Perciò la ricorrente ritiene incostituzionale il criterio di proporzionalità fissato dall'art. 7 della legge che fa invece riferimento alla consistenza dei gruppi linguistici dei lavoratori obbligatoriamente iscritti alla Cassa.

Il Presidente della Giunta regionale Trentino-Alto Adige, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato in conformità all'art. 42 del D.P. 15 agosto 1949, n. 619, ha resistito al ricorso della Provincia con le proprie deduzioni depositate il 9 marzo 1956, e ha sostenuto preliminarmente l'inammissibilità del ricorso in quanto la questione di legittimità costituzionale della legge regionale non è, a suo avviso, proponibile. L'art. 54 dello Statuto fissa solo l'obbligo generico della rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici, ma non pone al legislatore regionale alcun limite costituzionalmente rilevante circa la scelta del criterio della proporzionalità.

Inoltre, il resistente sostiene che il ricorso è infondato in merito perché l'art. 7 della legge regionale è in ogni caso perfettamente aderente alla lettera e allo spirito dell'art. 54 dello Statuto che si limita a stabilire un generico criterio di proporzionalità, evidentemente riferibile alle varie comunità che interessano i diversi Enti locali. Perciò, come è giusto che, trattandosi dell'Ente Provincia, si tenga conto dei gruppi linguistici che costituiscono la base demografica della provincia stessa, è del pari giusto e costituzionalmente corretto, secondo il resistente, che trattandosi di Casse mutue - dato e non concesso che queste siano Enti pubblici locali -, siasi

tenuto conto della consistenza dei gruppi linguistici dei lavoratori assistiti che costituiscono la base corporativa delle Casse stesse.

Considerato, in diritto:

Controversa è tra le parti l'interpretazione dell'art. 54 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, con il quale il ricorrente afferma che l'art. 7 della legge regionale 20 agosto 1954 sarebbe in contrasto.

La norma statutaria si limita ad enunciare il principio che deve essere assicurata la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici nella costituzione degli organi degli Enti pubblici locali e non determina in quale modo il principio debba essere applicato e, più particolarmente, quale sia l'elemento a cui dovrebbe essere commisurata la proporzionalità. Secondo la parte ricorrente la proporzionalità dovrebbe in ogni caso e per qualsiasi Ente essere riferita alla composizione dei gruppi linguistici dell'intera popolazione locale; mentre secondo la parte resistente, nel silenzio della norma statutaria, il legislatore regionale sarebbe libero d'attuare il principio nel modo più opportuno in relazione alla natura dei singoli Enti pubblici.

Né le divergenze di interpretazione si limitano a questo punto, essendo controversa anche la determinazione degli Enti, per i quali la norma statutaria è dettata e, più precisamente, se questa contempra solo gli Enti pubblici territoriali (Comune, Provincie, Regione) o anche gli Enti pubblici non territoriali e, in relazione a questi ultimi, se sia da distinguere tra Enti a carattere istituzionale, Enti a carattere di corporazione ed eventualmente Enti a carattere misto.

Non sembra però necessario risolvere queste varie questioni; né occorre ricercare quale in via generale sia la interpretazione più esatta dell'art. 54 dello Statuto. Per decidere la controversia concreta sottoposta all'esame della Corte basterà limitarsi a considerare le caratteristiche particolari dell'Ente a cui la controversia si riferisce.

Che si tratti di Ente pubblico è fuori di discussione, perché l'art. 2 della legge regionale 20 agosto 1954, n. 25 testualmente dichiara: "Le Casse mutue di malattia sono Enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico".

Il successivo art. 3, ("Funzioni delle Casse"), dispone: "Le Casse provinciali esplicano nella propria circoscrizione" le loro attività che sono ivi enumerate. Sotto questo aspetto anche il carattere di Ente locale dovrebbe essere riconosciuto, nonostante qualche dubbio sollevato dalla difesa della Regione, in considerazione dei legami che le Casse mutue avrebbero con l'I.N.A.M. che è un Istituto parastatale.

In conseguenza, se si ritiene che l'art. 54 dello Statuto contempra tutti gli Enti pubblici locali senza distinzione, è chiaro che nello stabilire l'ordinamento delle dette Casse, occorre, in attuazione della norma statutaria, provvedere a che non mancasse la rappresentanza dei gruppi linguistici nel Consiglio di amministrazione. Questo ha fatto precisamente l'art. 7 della legge regionale. Ma il modo come vi ha provveduto sarebbe in contrasto con la norma statutaria, secondo l'assunto della ricorrente.

Per pronunciarsi su questo punto, che è poi l'unico sostanziale della controversia, bisogna tener conto, da un lato, che, come si è detto, l'art. 54 dello Statuto non dispone circa le modalità di attuazione del principio enunciato e, dall'altro, che l'Ente pubblico, a cui si riferisce l'anzidetta legge regionale, ha caratteri particolarissimi.

La denominazione dell'Ente è "Cassa mutua malattia" e di essa la legge regionale spiega la ragione e l'origine. L'art. 1 di detta legge infatti dispone: "Sono ricostituite le Casse mutue provinciali di Trento e di Bolzano, di cui al 2 comma dell'art. 6 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige". Questa norma statutaria è del seguente tenore: "Le Casse mutue malattia esistenti nella Regione, che siano state fuse nell'Istituto per l'assistenza di malattie ai lavoratori, possono essere ricostituite dal Consiglio regionale".

Sono adunque le antiche casse mutue, già incorporate nell'Istituto parastatale, alle quali viene ridata la propria autonomia. Esse riprendono la vecchia denominazione e insieme con questa conservano, almeno in parte, alcuni degli originali elementi caratteristici, tra i quali, più o meno pronunziato, quello della mutualità, che le distingue nettamente da altri Enti pubblici locali.

Senza addentrarsi nella ricerca dei criteri di distinzione in generale tra le istituzioni o fondazioni da un lato e le corporazioni dall'altro, è certo che le speciali caratteristiche dell'Ente Cassa mutua malattia rendono chiaro quale sia l'elemento personale al quale l'Ente si riferisce. Sono del resto enunciate espressamente nella legge le funzioni della Cassa mutua di Bolzano, l'attività della quale consiste nell'esercizio della assicurazione obbligatoria o facoltativa per le malattie dei lavoratori (art. 3) e, più specificamente, per "le persone d'ambo i sessi e di qualsiasi nazionalità che prestino lavoro retribuito alle dipendenze di altri, quali operai impiegati o dirigenti, nella provincia di Bolzano" (art. 15).

L'Ente non persegue quindi pluralità di scopi di interesse generale per tutti i cittadini della provincia di Bolzano, ma ha uno scopo particolare nell'interesse unicamente di una categoria di persone ben determinata.

Di questa particolare situazione ha tenuto conto la legge regionale nel disporre con l'art. 7 che la composizione del Consiglio di amministrazione della Cassa mutua di malattia di Bolzano deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici della categoria di persone, alla quale l'Ente si riferisce e cioè di lavoratori iscritti alla Cassa.

Non può dirsi che questa disposizione legislativa sia in contrasto né con la lettera né con lo spirito della norma dettata nell'art. 54 dello Statuto speciale.

È evidente che nell'applicazione pratica del principio statutario, per gli organi della Regione, della Provincia e dei Comuni la proporzionalità della rappresentanza non può che riferirsi alla consistenza dei gruppi linguistici delle rispettive popolazioni. Così infatti è disposto dallo stesso Statuto in due disposizioni relative al Consiglio provinciale ed alla Giunta provinciale: art. 43 ultimo comma ed art. 44 3 comma, che la difesa della parte ricorrente ricorda. Ma queste due disposizioni particolari sono state dettate per gli Enti territoriali e da ciò non può desumersi che il criterio adottato per essi debba essere sempre rigorosamente seguito per gli altri Enti, quando la loro attività anziché riguardare l'interesse generale dell'intera popolazione, riguardi esclusivamente l'interesse di determinate categorie ben identificate.

E infine da notare che l'art. 7 della legge regionale detta una disposizione puramente provvisoria, perché secondo l'ordinamento definitivo della Cassa mutua la composizione del Consiglio di amministrazione dovrà essere elettiva e la rappresentanza dei gruppi linguistici sarà data automaticamente dalle elezioni. Solo per un primo periodo, fino a quando non sia organizzato il sistema elettorale da attuare, i detti componenti dovranno essere nominati in seguito a designazioni (art. 40 della legge) con l'osservanza della disposizione che la parte ricorrente ha impugnato. Sicché anche sotto il profilo della provvisorietà della disposizione, oltre che per le ragioni sopra esposte, il ricorso non può essere accolto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Respinge il ricorso proposto dal Presidente della Giunta provinciale della Provincia di Bolzano per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 20 agosto 1954, n. 25 contenente norme per la ricostituzione della Casse mutue provinciali di malattia di Trento e Bolzano.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 1956.

ENRICO DE NICOLA - GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - BIAGIO PETROCELLI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO.

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.