

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/1956** (ECLI:IT:COST:1956:14)

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

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

Udienza Pubblica del **23/05/1956**; Decisione del **15/06/1956**

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

Norme impugnate:

Massime: **45 46 48 49 50**

Atti decisi:

N. 14

SENTENZA 15 GIUGNO 1956

Deposito in cancelleria: 4 luglio 1956.

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

Pres. DE NICOLA - Rel. JAEGER

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. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto dal Presidente della Regione Trentino-Alto Adige, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Persico e Raffaele Resta, per la dichiarazione di illegittimità

costituzionale degli artt. 49, 50, 51, 52 e 53 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574, contenente Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, notificato il 18 febbraio 1956 e depositato in cancelleria il 25 febbraio 1956:

Vista la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri avvenuta col deposito delle deduzioni in cancelleria il 9 marzo 1956;

Udita all'udienza pubblica del 23 maggio 1956 la relazione fatta dal Giudice Nicola Jaeger;

Uditi gli avvocati Giovanni Persico e Raffaele Resta per la Regione Trentino-Alto Adige e il sostituto avvocato generale dello Stato Marcello Frattini.

Ritenuto, in fatto:

Con deliberazione in data 31 gennaio 1956 il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige decideva la impugnazione davanti alla Corte costituzionale delle norme contenute negli artt. 49, 50, 53 e connessi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574, contenente "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige". In esecuzione di tale deliberazione e di quella 8 febbraio 1956 della Giunta regionale, veniva proposto il ricorso, notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri il 18 febbraio 1956 e depositato in cancelleria il 25 successivo. Per la Presidenza del Consiglio si costituiva l'Avvocatura generale dello Stato, che depositava le proprie deduzioni il 9 marzo. Successivamente venivano depositate memorie illustrative.

Le disposizioni denunciate nel ricorso riguardano l'attribuzione e l'esercizio dei poteri di polizia nella Regione; e, in particolare, gli artt. 49, 50 e 53 le rispettive attribuzioni in materia del Commissario del Governo e dei Presidenti delle Giunte provinciali; gli artt. 51 e 52 la designazione di alcuni membri di tre Commissioni previste nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

A sostegno della asserita illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni la Regione denuncia la violazione dell'art. 16 dello Statuto regionale adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, e della autonomia funzionale del Presidente della Giunta provinciale nelle attribuzioni conferitegli nell'articolo stesso.

L'Avvocatura generale dello Stato solleva anzitutto una eccezione pregiudiziale di irricevibilità del ricorso, per essere stato questo proposto oltre i termini perentori risultanti dall'art. 7 del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, e dalla seconda disposizione transitoria della legge 11 marzo 1953, n. 87. In via preliminare sostiene che le norme di attuazione contenute nei decreti legislativi presidenziali emanati in base all'art. 95 dello Statuto regionale hanno speciale natura quasi costituzionale, essendo dirette ad integrare quanto disposto nello Statuto, e potrebbero essere dichiarate costituzionalmente illegittime solo nel caso di manifesto contrasto con le norme della Costituzione della Repubblica o dello Statuto.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato contesta la sussistenza di simile contrasto, sostenendo che le norme costituzionali non hanno attribuito funzioni di polizia né alla Regione né alle Province di Trento e di Bolzano, ma soltanto inquadrato il Presidente della Giunta provinciale nella organizzazione della pubblica sicurezza (art. 16 dello Statuto speciale), sempre sotto la vigilanza del Commissario del Governo, la cui competenza "nativa" e la cui responsabilità si estendono alle attribuzioni della Pubblica Sicurezza (art. 76 e 77 dello Statuto).

La difesa della Regione, contestate le eccezioni avversarie, sostiene che lo Statuto ha distinto fra l'ordine pubblico, la cui tutela ha affidato al Commissario del Governo, e le funzioni

di polizia, connesse ai Presidenti provinciali, e non ha inteso conferire al Commissario del Governo poteri di intervento diretto in materia e di supremazia gerarchica sugli organi della Provincia; mentre le norme di attuazione avrebbero violato lo Statuto, sia determinando una sottrazione di competenza, sia attribuendo al Commissario la decisione dei ricorsi contro i provvedimenti dei Presidenti provinciali.

Considerato, in diritto:

1. - La eccezione di irricevibilità del ricorso sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato non può essere accolta. L'art. 7 delle norme di attuazione approvate con il D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, il quale stabilisce il termine di quindici giorni dall'inizio del funzionamento della Corte costituzionale per la proposizione delle impugnative da parte del Presidente della Giunta regionale, era inteso a disciplinare le impugnative di leggi statali, che la Regione avesse deliberato di proporre prima della entrata in funzione della Corte costituzionale e delle quali essa avesse dato comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ancor prima della emanazione della legge relativa, giusta quanto è disposto nell'art. 6 delle medesime norme di attuazione.

La legge 11 marzo 1953, n. 87, ha poi introdotto un nuovo sistema, portando il termine a trenta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati (art. 32) e disponendo che i termini stabiliti per promuovere l'azione di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge e per impugnare atti pubblicati anteriormente alla formazione della Corte costituzionale decorrono dalla data del decreto del Presidente della Repubblica, che fissa la prima adunanza della Corte (seconda disposizione transitoria).

Poiché lo stesso art. 7 delle norme di attuazione ricordate faceva salva l'ipotesi che un termine diverso fosse stabilito nella legge sul funzionamento della Corte, la Corte ritiene che il sistema unitario introdotto da questa legge per le impugnative proposte da tutte le Regioni, in analogia con quanto disposto dall'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, approvata in un momento in cui si prevedevano ritardi nella formazione della Corte, abbia sostituito la norma transitoria anteriore e costituisca la regola da osservare nei riguardi delle impugnative di tutti gli atti legislativi dello Stato pubblicati anteriormente all'entrata in funzione della Corte costituzionale.

2. - Riguardo alla questione sulla ammissibilità del ricorso della Regione contro norme di attuazione dello Statuto speciale approvate con decreto del Presidente della Repubblica, questione ampiamente dibattuta anche in altre cause analoghe, la Corte ritiene che, indipendentemente da ogni discussione dottrinale sulla precisa natura giuridica di dette norme e del potere conferito al Capo dello Stato di emanarle, il proprio potere di giudicare sulla legittimità costituzionale delle norme stesse, contenute in un "atto avente forza di legge", possa desumersi agevolmente dalla funzione ad esse attribuita.

Esse sono, per definizione, norme dettate per "l'attuazione" di norme costituzionali. Se esse risultano conformi alla norma costituzionale (*secundum legem*), nessuna questione può essere sollevata; ma se, al contrario, si dimostrano in contrasto con la norma costituzionale, della quale dovrebbero rendere possibile l'attuazione (*contra legem*), non si comprende come e perché potrebbero sottrarsi ad una pronuncia di illegittimità costituzionale. Più delicati possono essere i casi, nei quali, pur non prospettando un manifesto contrasto, la norma di attuazione ponga un precetto nuovo, non contenuto neppure implicitamente nella norma costituzionale (*praeter legem*): casi, che mal si prestano ad essere classificati preventivamente in via generale e che possono richiedere piuttosto decisioni di specie. È chiaro, comunque, che ai fini di tali decisioni, non si potrà prescindere dal criterio fondamentale stabilito dallo stesso

costituente (art. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1), che ha affidato alla Corte costituzionale il compito di garantire che non avvengano invasioni nella sfera di competenza assegnata alla Regione dalla Costituzione. A meno di attribuire alle norme di attuazione natura ed efficacia di vere e proprie norme costituzionali (il che, in verità, non è stato sostenuto neppure dall'Avvocatura generale dello Stato), la competenza della Corte ad esaminarle e a pronunciare sulla legittimità costituzionale di esse non può essere posta in dubbio.

3. - Nel merito, non ritiene la Corte che il ricorso della Regione possa essere considerato fondato. È vero che l'art. 16 dello Statuto speciale dispone nel primo comma che i Presidenti delle Giunte provinciali esercitano le attribuzioni spettanti all'Autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti in varie materie ; ma, la disposizione stessa, disciplinando in altri commi le attribuzioni dei Questori, dei Sindaci quali ufficiali di pubblica sicurezza e dei funzionari di pubblica sicurezza distaccati non giustifica la conclusione che ne derivi un decentramento istituzionale. La portata della norma è chiarita maggiormente dall'art. 48 (non impugnato) delle norme di attuazione, che elenca le autorità locali di pubblica sicurezza e le loro attribuzioni nel seguente ordine :

a) I Questori nei comuni di Trento e di Bolzano;

b) i Presidenti delle Giunte provinciali, nei comuni medesimi per le materie indicate nel primo comma dell'art. 16 dello Statuto;

c) i funzionari di pubblica sicurezza degli uffici distaccati;

d) i Sindaci negli altri comuni.

Dopo la lettura di questo articolo, quella degli articoli seguenti, oggetto dell'impugnativa, acquista più chiaro significato, ma rende più difficile intendere quale sia esattamente la violazione di norme costituzionali che la Regione ravvisa in tali disposizioni.

La figura giuridica del Presidente della Giunta provinciale quale autorità locale di pubblica sicurezza, così come risulta dal riferito art. 48, appare ben poco diversa da quella del Sindaco, né apporta argomenti alla tesi del decentramento istituzionale delle attribuzioni in materia di pubblica sicurezza a favore delle Province di Trento e di Bolzano sostenuta dalla Regione, così che si possano ravvisare forme di invasione nella sfera della autonomia accordata alle Province nella vigilanza attribuita dall'art. 49 al Commissario del Governo sull'esercizio di quelle attribuzioni o nella ammissione del ricorso allo stesso Commissario contro i provvedimenti dei questori, dei Presidenti delle Giunte provinciali e delle altre autorità di pubblica sicurezza.

È anche vero che l'art. 77 dello Statuto speciale dispone che il Commissario del Governo provvede al mantenimento dell'ordine pubblico, del quale risponde verso il Ministro per l'interno, onde può avvalersi fra l'altro degli organi e delle forze di polizia dello Stato; ed è noto che una parte della dottrina ha voluto distinguere fra i due concetti di ordine pubblico e di pubblica sicurezza. Ma è altrettanto indiscutibile che tale distinzione e i termini di essa non sono affatto pacifici, né è certo che nel dettare le disposizioni in esame il legislatore abbia accolto e osservato rigorosamente la distinzione accennata.

La Corte ritiene che, al contrario, la norma costituzionale in esame abbia inteso comprendere nell'ampio concetto della tutela dell'ordine pubblico anche le attribuzioni attinenti alla pubblica sicurezza e abbia voluto concentrare nel Commissario del Governo tutti i poteri di vigilanza su tali attribuzioni; né occorre spiegare per quali ragioni un'altra interpretazione, che portasse a riconoscere un decentramento istituzionale delle attribuzioni stesse alle Province di Trento e di Bolzano sembrerebbe contraria allo spirito del sistema. Lo Statuto consente alle due Province l'esercizio di una potestà legislativa concorrente o complementare solo in materia di polizia locale urbana e rurale (art. 12, in relazione all'art. 5),

vale a dire in un campo del tutto diverso da quello dell'ordine pubblico e della polizia di sicurezza.

In quanto alle altre disposizioni denunciate è da rilevare che la composizione delle commissioni consultive previste negli articoli 51 e 52, in relazione agli artt. 80, 91 e 123 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, e la attribuzione al Commissario del Governo della potestà di nominare i componenti non possono dirsi lesive dell'autonomia della Regione o delle Provincie, alle quali non è stata attribuita alcuna competenza in materia. La sostituzione del Commissario del Governo al Prefetto (si veda l'art. 76, n. 3, dello Statuto) e di un funzionario di pubblica sicurezza al Questore o al Consigliere di prefettura costituiscono adattamenti delle norme del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, o più esattamente del relativo regolamento, alle situazioni locali, non un attentato alla autonomia regionale, anche se la Regione, come si dichiara negli scritti difensivi, aveva auspicato che a quegli organi statali si sostituissero organi provinciali o persone di fiducia delle amministrazioni provinciali.

La valutazione della opportunità di decentrare ad una Regione e alle due Provincie di Bolzano e di Trento le attribuzioni in materia di ordine pubblico e di pubblica sicurezza è di natura essenzialmente politica e, per ciò stesso, preclusa all'esame della Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinge il ricorso proposto dal Presidente della Giunta regionale Trentino-Alto Adige per la dichiarazione di illegittimità Costituzionale degli artt. 49, 50, 51, 52 e 53 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574, contenente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 1956.

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

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.