

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **17/1956** (ECLI:IT:COST:1956:17)

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

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

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

Deposito del **09/07/1956**; Pubblicazione in G. U. **21/07/1956**

Norme impugnate:

Massime: **60 61**

Atti decisi:

N. 17

SENTENZA 21 GIUGNO 1956

Deposito in cancelleria: 9 luglio 1956.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 181 del 21 luglio 1956.

Pres. DE NICOLA - Rel. CASSANDRO

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 77 del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, contenente Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige,

promosso con ricorso della Provincia di Bolzano, rappresentata dagli avvocati Giovanni Persico e Raffaele Resta, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 7 aprile 1956, n. 84, e iscritto al n. 8 Registro ricorsi 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 del Giudice Giovanni Cassandro;

Uditi gli avvocati Giovanni Persico e Raffaele Resta e il vice avvocato generale dello Stato Marcello Frattini.

Ritenuto, in fatto:

1. - Il 9 febbraio 1956 la Giunta provinciale di Bolzano, in via d'urgenza, a norma dell'art. 48, n. 7 dello Statuto regionale, deliberava di impugnare l'art. 77 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, approvato con D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, perché in contrasto con l'art. 13 del detto Statuto speciale.

In conseguenza di questa deliberazione il Presidente della Giunta provinciale di Bolzano ha inoltrato ricorso alla Corte costituzionale. Il ricorso è stato notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri il 18 febbraio 1956, depositato in cancelleria il 25 febbraio e pubblicato per disposizione del Presidente della Corte costituzionale nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 7 aprile 1956, n. 84. Il Presidente del Consiglio si è costituito mediante deposito in cancelleria delle deduzioni il 9 marzo 1956.

2. - La difesa della Provincia ha sostenuto in primo luogo che, nonostante il disposto dell'art. 83 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, la Provincia di Bolzano è legittimata ad agire davanti a questa Corte, dovendosi ritenere modificato o integrato il predetto art. 83 dall'art. 36, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Premesso poi che le norme sul controllo di legittimità sugli atti amministrativi sarebbero state emanate in attuazione dell'art. 130 della Costituzione, ha sostenuto che l'esclusione nei confronti degli atti amministrativi della Provincia di Bolzano, della possibilità del visto con riserva e della conseguente registrazione, di cui all'art. 25 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti approvate con decreto 11 luglio 1934, n. 1214, esclusione stabilita appunto dall'impugnato art. 77, avrebbe in parte negato e in parte snaturato il carattere di autonomia della Regione del Trentino-Alto Adige i cui organi devono funzionare con potestà completa ed eguale a quella dei corrispondenti organi dello Stato. Inoltre, il sistema costruito dalle norme di attuazione violerebbe l'art. 13 dello Statuto speciale della Regione il quale, secondo quello che dice la difesa della Provincia di Bolzano, riconoscerebbe alla Provincia stessa facoltà di emanare entro certi limiti norme legislative con potestà autonoma rispetto a quella dello Stato.

3. - Da parte sua l'Avvocatura dello Stato ha proposto in questo giudizio, come già in altri, l'eccezione di irricevibilità del ricorso per l'inosservanza del termine fissato dall'art. 7 del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574. La difesa della Provincia di Bolzano si è opposta all'accoglimento di questa eccezione con una breve replica depositata in cancelleria il 19 maggio 1956.

4. - Per quanto attiene più particolarmente alla presente causa la difesa dello Stato ha sostenuto in via pregiudiziale che le Provincie che formano la Regione del Trentino-Alto Adige non sono legittimate ad agire davanti alla Corte costituzionale se non per impugnare la legge

della Regione o la legge dell'altra Provincia, come espressamente dispone l'art. 82 e come risulta, per esclusione, dall'art. 83 dello Statuto speciale. L'art. 36 della legge 11 marzo 1953, n. 87 avrebbe esteso alle Provincie della Regione Trentino-Alto Adige soltanto le disposizioni procedurali contenute nel capo II del titolo II e nell'art. 20 della legge citata 11 marzo 1953, n. 87.

Questa mancanza di legittimazione ad agire della Provincia, quale risulta dalle leggi, troverebbe poi il suo logico fondamento nel fatto che, in tema di questioni di legittimità costituzionale, la Regione rappresenta nei riguardi dello Stato tutto il territorio delle due Provincie. Né sarebbe in conseguenza ammissibile che una Provincia impugni di illegittimità una legge dello Stato, quando la Regione o l'altra Provincia dissentano da tale impugnativa.

5. - In secondo luogo e nel merito la difesa dello Stato dopo aver rilevato che la Provincia non sarebbe in grado, dato il silenzio della Costituzione e dello Statuto regionale in tema di organizzazione e forme di controllo di legittimità, di precisare quali norme costituzionali sarebbero state violate, ha sostenuto che l'art. 74 delle norme di attuazione che dispone in via generale che il controllo degli atti amministrativi deve essere esercitato nella Regione Trentino-Alto Adige da una delegazione della Corte dei conti in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le attribuzioni della Corte stessa, non è in contrasto con l'impugnato art. 77 che esclude il visto con riserva e la successiva registrazione degli atti illegittimi della Provincia, perché tutti e due questi articoli si integrerebbero reciprocamente costruendo un armonico sistema.

6. - La difesa della Provincia è tornata tanto sulla questione pregiudiziale quanto sul merito con un'ampia memoria illustrativa, nella quale sono meglio precisate ed in alcuni punti modificate le conclusioni del ricorso. Sulla eccezione di inammissibilità la difesa della Provincia ha sostenuto che la particolare situazione della Provincia di Bolzano fa sì che la Regione del Trentino-Alto Adige e le due Provincie che la compongono costituiscano tre regioni tra loro intimamente collegate: da ciò trarrebbe giustificazione il 2 comma dell'art. 36 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Né si potrebbe pensare che un eventuale dissenso tra lo Stato e le due Provincie possa essere composto dalla Regione che non ha interesse a farlo, a prescindere dal fatto che la Regione non rappresenta tutto il territorio delle due Provincie nei riguardi dello Stato. In secondo luogo, l'autonomia che è stata riconosciuta alle Provincie del Trentino-Alto Adige e che dà vita ad un ordinamento autonomo, dà necessariamente vita alle azioni per difenderla. In terzo luogo non avrebbero peso nemmeno gli argomenti di natura letterale opposti dall'Avvocatura dello Stato, perché l'elencazione degli articoli 82 e 83 dello Statuto speciale è meramente esemplificativa e non tassativa e perché la legge 11 marzo 1953, n. 87, sarebbe stata autorizzata dalla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, non soltanto a regolare, ma ad estendere le condizioni, i limiti e le forme dei giudizi davanti alla Corte costituzionale.

7. - Nel merito, premesso questa volta che lo Stato nel regolare il controllo degli atti amministrativi della Provincia di Bolzano, ha fatto riferimento all'art. 125 e non all'art. 130 della Costituzione, data la particolare natura delle Provincie del Trentino-Alto Adige, la difesa della Provincia ha insistito sul contrasto che vi sarebbe tra l'art. 74 delle norme di attuazione e l'art. 77 che ha implicitamente ma chiaramente negato alla Provincia di Bolzano di chiedere il visto con riserva e la successiva registrazione degli atti ritenuti illegittimi dalla Corte dei conti, violando così insieme con l'autonomia i principi stessi che regolano un istituto il cui esercizio non dovrebbe essere precluso alla Regione e alle Provincie del Trentino-Alto Adige, appunto per il carattere eccezionale che gli è proprio.

Contro la tesi dell'Avvocatura che la Provincia non avrebbe saputo indicare quali norme costituzionali sarebbero state violate, la difesa della Provincia ha opposto che sarebbe stato violato l'art. 116 della Costituzione, che stabilisce anche per il Trentino-Alto Adige una autonomia regolata dallo Statuto speciale adottato con legge costituzionale, l'art. 125 della

stessa Costituzione ed infine la logica, per il contrasto che vi sarebbe tra l'art. 74 e l'art. 77 delle norme di attuazione.

Considerato, in diritto:

1. - La Corte si è già pronunciata sopra la eccezione di irricevibilità del ricorso della Provincia sollevata dalla difesa dello Stato (sentenza n. 14 del 15 giugno 1956) ed ha affermato che per la impugnativa di leggi statali che la Regione (e, se del caso, la Provincia) abbia deliberato di proporre successivamente all'entrata in funzione della Corte, vale la norma dell'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che quei termini fissa in 30 giorni, e l'altra della seconda disposizione transitoria della stessa legge che quei termini fa decorrere dalla data del decreto del Presidente della Repubblica che convoca per la prima volta la Corte.

2. - Fondata è, invece, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione processuale della Provincia di Bolzano. L'art. 83 dello Statuto speciale riconosce soltanto alla Regione la facoltà di impugnare "le leggi e gli atti aventi valore di leggi della Repubblica", escludendo con ciò la Provincia di Bolzano e di Trento. E l'esclusione è confermata dal precedente art. 82, ultimo comma (che insieme con l'art. 83 forma il titolo dello Statuto che ha per oggetto: "Controllo della Corte costituzionale"), nel quale sono elencati esplicitamente i casi nei quali la Provincia può agire davanti alla Corte costituzionale, che sono quelli di impugnativa della legge regionale o della legge dell'altra Provincia.

3. - Non valgono contro un così chiaro disposto legislativo gli argomenti testuali, logici e sistematici addotti dalla difesa della Provincia di Bolzano. La legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che dispone: "la Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali" non può aver inteso di attribuire al legislatore ordinario la facoltà di modificare le norme dello Statuto speciale approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5. Essa invece non ha fatto se non indicare le fonti dell'ordinamento della Corte costituzionale, tra le quali, in ultimo luogo, la legge ordinaria (che è stata poi quella dell'11 marzo 1953), alla quale ha demandato il compito, limitato, di regolare la prima attuazione delle relative norme costituzionali. Ora, se può perfino dubitarsi che, in questo campo così circoscritto, possa rientrare per intero tutto quanto va ricompreso sotto l'espressione "forme, limiti e condizioni" non è certamente dubbio che non vi rientrino disposizioni, come quelle relative alla determinazione dei soggetti del processo costituzionale, che attengono alla sostanza del processo stesso.

D'altra parte l'art. 36 della legge n. 87 non fa riferimento all'art. 83 dello Statuto speciale, bensì alle disposizioni contenute nel capo II (Questioni di legittimità costituzionale) del titolo II (Funzionamento della Corte) e nell'art. 20 della medesima legge 11 marzo 1953 e stabilisce che codeste disposizioni vanno estese anche alle Provincie della Regione Trentino-Alto Adige tutte le volte che esse possono agire davanti alla Corte costituzionale, cioè, giusta l'art. 82 dello Statuto, quando impugnano una legge regionale o una legge dell'altra Provincia, e tutte le volte in cui un giudizio di legittimità costituzionale sorto in via incidentale ri guardi un legge provinciale.

Nessuna altra interpretazione è possibile della lettera di quella norma dato che l'espressione "quanto vi è disposto" adoperata nel secondo comma dell'art. 36 non può essere riferita se non alle "disposizioni del presente capo, come pure quelle dell'art. 20" richiamate nel primo comma del medesimo articolo. Con che questo articolo trova la sua giustificazione nel sistema e sfugge al dubbio, che potrebbe altrimenti proporsi, della sua legittimità costituzionale.

5. - Nemmeno il fatto, sottolineato dalla difesa, che, mentre alla Provincia è stata attribuita una autonomia legislativa non le sia stata insieme riconosciuta la facoltà di tutelarla direttamente, può consentire all'interprete di disattendere il sistema costruito dagli artt. 82 e 83 dello Statuto speciale. Va considerato che non è impossibile in teoria, né senza esempio nella pratica di Stati anche federali, l'attribuzione della titolarità dell'azione a un soggetto diverso da quello al quale spetta la titolarità dell'interesse tutelabile, si debba questa figura giuridica assimilare oppure non alla sostituzione processuale, che è questione che qui non occorre né affrontare né risolvere. E nemmeno vale, infine, l'altro argomento della difesa che cioè lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige ha creato tre regioni e quindi ha riconosciuto a ciascuna delle tre i medesimi poteri. A prescindere dal fatto che anche configurando, come non è dubbio, le Province di Bolzano e di Trento quali persone giuridiche di diritto pubblico con autonomia legislativa, nulla vieta che ad esse sia negata la legittimazione ad agire davanti alla Corte costituzionale per impugnare leggi dello Stato (del che anche non mancano esempi), non può dubitarsi che le Province di Bolzano e di Trento non sono in tutto e per tutto assimilabili alle Regioni, ma fanno parte di una Regione, quella del Trentino-Alto Adige (artt. 1 e 3 dello Statuto speciale) e l'autonomia loro si inserisce in quella regionale e da questa in un certo modo rileva, come attestato dall'art. 42 dello Statuto, il quale stabilisce che ciascun consiglio provinciale è composto dei membri del Consiglio regionale eletto nelle rispettive Province. Il che rende anche in via teorica niente affatto disarmonica la norma dell'art. 82, che riconosce soltanto alla Regione la facoltà di impugnare le leggi dello Stato "per violazione del presente Statuto" , dello Statuto, cioè, in tutte le sue parti anche in quelle che riconoscono e regolano l'autonomia provinciale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Respinta l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato;

Dichiara inammissibile il ricorso proposto dal Presidente della Giunta provinciale di Bolzano per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 77 del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, contenente norme per l'attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

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.