

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **22/1957** (ECLI:IT:COST:1957:22)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **DE NICOLA** - Redattore: - Relatore: **CASTELLI AVOLIO**

Udienza Pubblica del **14/11/1956**; Decisione del **21/01/1957**

Deposito del **26/01/1957**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **198 199**

Atti decisi:

N. 22

SENTENZA 21 GENNAIO 1957

Deposito in cancelleria: 26 gennaio 1957.

Pres. DE NICOLA - Rel. CASTELLI AVOLIO

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. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente della Giunta provinciale della Provincia di Trento con ricorso notificato il 14 giugno 1956, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 4 luglio successivo ed iscritto al n. 53 del Reg. ric. 1956, per conflitto di attribuzione sorto a

seguito del decreto 31 marzo 1956, n. 17300, del Ministro dell'interno con cui è stato indetto un concorso per il posto di segretario generale nella Provincia di Trento.

Udita nell'udienza pubblica del 14 novembre 1956 la relazione del Giudice Giuseppe Castelli Avolio;

uditi gli avvocati Feliciano Benvenuti ed Egidio Tosato.

Ritenuto in fatto.

La Provincia di Trento, in persona del suo Presidente dott. Remo Albertini, debitamente autorizzato con delibera dell'11 maggio 1956, con ricorso notificato il 14 giugno 1956 e depositato il 4 luglio successivo, ha denunciato a questa Corte che il Ministro dell'interno, emanando il decreto 31 marzo 1956, n. 17300, con cui è stato indetto un concorso per il posto di segretario generale di quella provincia, avrebbe violato la sfera di competenza provinciale garantita dagli artt. 11, n. 1, e 13 dello Statuto per il Trentino - Alto Adige.

A sostegno del ricorso, la Provincia espone: che gli artt. 11, n. 1, e 13 dello Statuto per il Trentino - Alto Adige conferiscono, rispettivamente, alle Province di Trento e di Bolzano potestà legislativa ed amministrativa per tutto quanto concerne l'ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto; che essa Provincia, legiferando nei limiti dei propri poteri, ha già disciplinato con legge (legge provinciale 4 gennaio 1941, n. 1) la materia in questione, e, in esecuzione della legge, ha già provveduto a nominare un segretario generale della provincia; che, per contro, il Ministro per l'interno con decreto 15 dicembre 1954 aveva compreso la Provincia di Trento tra quelle da riclassificare ai fini dell'assegnazione del grado dei segretari provinciali, in tal modo erroneamente disconoscendo che questi funzionari debbono configurarsi come "addetti ad uffici provinciali" (art. 11, n. 1, Statuto Trentino - Alto Adige).

Pertanto la Provincia conclude chiedendo che la Corte voglia dichiarare la competenza della Provincia stessa nella materia della nomina del proprio segretario generale e, conseguentemente, annullare il decreto 31 marzo 1956, n. 17300, del Ministro dell'interno che indice il concorso per il posto di segretario generale della Provincia di Trento, nonché, per quanto occorra e in parte qua, annullare il decreto 15 dicembre 1954 dello stesso Ministro dell'interno con cui, nell'approvare la classificazione delle provincie della Repubblica, a ciascuna delle quali è assegnato un segretario di grado corrispondente a quello indicato nella tabella B annessa alla legge 9 agosto 1954, n. 748, si è inserita, nel relativo elenco, anche la Provincia di Trento.

La difesa della Provincia ha poi svolto le ragioni dedotte nel ricorso con una memoria depositata nella cancelleria della Corte il 31 ottobre 1956.

In essa afferma, in primo luogo, che la possibilità di un conflitto di attribuzione tra la Provincia trentina e lo Stato risulta, se non da specifiche disposizioni, dai principi generali. In particolare ritiene si debba argomentare sia dalla natura costituzionale delle attribuzioni riconosciute alle Province del Trentino - Alto Adige, sia dalla loro posizione soggettiva di enti costituzionali. Saggiunge, al riguardo, che la legittimazione processuale delle Province è presupposta nell'art. 42 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, nonché nell'art. 27, 2 comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che richiama il ricorso di cui al predetto art. 42 fra quelli da notificarsi al Presidente del Consiglio dei Ministri. Codesta questione sarebbe diversa da quella, già risolta dalla Corte, circa la legittimazione delle medesime Province ad impugnare leggi dello Stato per illegittimità costituzionale, sia perché il difetto di legittimazione risulta, per queste ultime controversie, dal tenore letterale dell'art. 83

dello Statuto speciale, che è norma eccezionale non estensibile ai conflitti di attribuzione, sia perché il ricorso della Provincia, in sede di conflitto di attribuzione, si rivolge non contro un atto legislativo, ma amministrativo.

Per quanto attiene al merito, dopo avere affermato il carattere sostanzialmente innovativo dell'art. 11, n. 1, dello Statuto speciale, anche rispetto all'art. 220 del T.U. della legge comunale e provinciale del 1934, stante la formulazione volutamente più ampia della norma statutaria "personale addetto agli uffici provinciali" rispetto a quella del predetto art. 220 "impiegati e salariati della Provincia", la difesa della Provincia illustra ampiamente la tesi secondo la quale la diversità di trattamento fra le Province della Regione Trentino - Alto Adige e le altre trova la sua giustificazione in una sostanziale diversità di attribuzioni e di caratteristiche strutturali e funzionali. Il che escluderebbe altresì che le Province della Regione Trentino - Alto Adige possano essere rette dalle norme generali statali, in materia provinciale.

In ordine al disposto dell'art. 11 dello Statuto regionale, la difesa della Provincia osserva che il potere di organizzazione degli uffici e di ordinamento del personale, in esso previsto, comprende anche la facoltà di regolare la posizione del proprio segretario generale. Se tale potere ha un limite, questo sarebbe stato pienamente rispettato, dovendosi esso ricercare non nei principi della legislazione statale, ma in quelli dell'ordinamento giuridico generale.

Fa notare, infine, che la Provincia di Trento, con la legge n. 1 del 4 gennaio 1954, ha già innovato rispetto all'ordinamento dello Stato, attribuendo al segretario generale uno status particolare. Il fatto che questa legge provinciale non sia stata impugnata potrebbe, per sé solo, considerarsi risolutivo dell'intera vertenza.

La difesa della Provincia, infine, nell'udienza di discussione, del 14 dicembre 1956, ha formulato oralmente la richiesta di riapertura del termine a favore della Regione, nel caso - fatto in via di mera ipotesi - che la Corte ritenesse che la Regione e non la Provincia fosse abilitata a stare in giudizio.

L'Avvocatura generale dello Stato, che nel termine stabilito nel terzo comma dell'art. 27 delle Norme integrative non si era costituita in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha depositato, in data 31 luglio 1956, nella cancelleria della Corte le proprie deduzioni.

In esse premette che il ricorso della Provincia sarebbe stato trasmesso in ritardo dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e sostiene che, in ogni modo, il termine sopra indicato avrebbe carattere ordinatorio e non perentorio; alla quale conclusione osserva che bisognerebbe giungere anche per il richiamo fatto nell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, delle norme del regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Con ordinanza pronunciata all'udienza di discussione della causa, la Corte, respingendo le ragioni addotte dall'Avvocatura dello Stato per giustificare la tardiva costituzione, dichiarava inammissibile, perché fuori termine, la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Considerato in diritto:

Ritiene la Corte che è assorbente la questione se la Provincia di Trento sia legittimata ad impugnare, dinanzi ad essa, provvedimenti amministrativi statali per denunciare l'invasione di

una propria sfera di competenza costituzionale.

Nella specie si chiede infatti, da parte della Provincia di Trento, la dichiarazione d'incompetenza dello Stato rispetto ad un atto che si assume essere di competenza esclusiva della Provincia.

Questa Corte, con precedente sentenza n. 17 del 21 giugno 1956, su ricorso proposto dal Presidente della Giunta provinciale di Bolzano, ha già affermato che la Regione, e non la Provincia, è legittimata ad impugnare leggi dello Stato per violazione dello Statuto regionale anche in quelle parti che riconoscono e regolano l'autonomia provinciale. E ciò, per un verso, dato che l'art. 83 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige riconosce testualmente alla sola Regione la facoltà d'impugnare leggi dello Stato, e, per altro verso, perché, per principio costituzionale, l'autonomia provinciale si inserisce in quella regionale, dimodoché ogni violazione, da parte dello Stato, di una competenza statutariamente garantita alle Province ridonda in danno della Regione, come violazione di una sfera di interessi della Regione unitariamente considerata.

Ritiene la Corte che identici principi debbano valere anche per i conflitti di attribuzione.

Sta in fatto che né la Costituzione, né lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, né infine la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, considerano l'ipotesi di un conflitto di attribuzione, sul piano costituzionale, tra Provincia e Stato. Correlativamente queste stesse leggi deferiscono alla Corte costituzionale la competenza a provvedere sul regolamento dei conflitti insorti tra lo Stato e le Regioni e fra le Regioni tra loro, per ciò solo impedendo che il potere di sollevare conflitti possa - in linea di principio e come più innanzi si spiegherà - essere esercitato da enti che non siano lo Stato o la Regione.

Contro questa interpretazione non vale il puro e semplice richiamo all'art. 42 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, il cui tenore letterale è il seguente: "Le disposizioni di questa sezione che riguardano la Regione ed i suoi organi si osservano anche, in quanto applicabili, per le due Province della Regione Trentino - Alto Adige".

A proposito di questo articolo, va innanzi tutto posto in rilievo che le disposizioni della sezione II del capo III, da esso richiamato, formano parte integrante di una legge che ha natura e portata di legge di attuazione della Costituzione della Repubblica al fine di consentire il funzionamento della Corte costituzionale (v. art. 134 e 137 della Costituzione).

Ora, poiché la determinazione dei soggetti legittimati a proporre ricorso alla Corte costituzionale era già contenuta nella Costituzione della Repubblica (art. 134), nonché nella legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (art. 2), e, per quanto qui interessa, nello Statuto speciale della Regione Trentino - Alto Adige (artt. 82, 83), in sede di attuazione non si è certamente inteso - e per giunta con una legge ordinaria - di dettare norme modificative di precetti costituzionali riguardanti la legittimazione del ricorso.

Ma a ben vedere, in concreto, non è neppure esatto che la norma in esame sia in antitesi con codesti principi dato che essa non prevede affatto il ricorso della Provincia contro atti dello Stato, ma si limita a statuire che le disposizioni della sez. II del capo III che concernono la Regione e i suoi organi valgono "in quanto applicabili" per le due Province della Regione Trentino - Alto Adige. Si tratta, dunque, di vedere in quali casi la disposizione dell'art. 42 sia da ritenere applicabile.

A parte il caso in cui sia lo Stato che instauri una lite contro la Provincia - nel quale non si può evidentemente negare alla medesima la legittimazione passiva davanti alla Corte costituzionale -, è da ritenere che, in materia di conflitti di attribuzione, il disposto dell'art. 42

possa trovare applicazione nei casi in cui il conflitto non nasca tra la Provincia e lo Stato, per la impugnativa degli atti di quest'ultimo - nella quale ipotesi il potere di impugnativa e la conseguente legittimazione ad agire si assommano nella Regione, che, come sopra si è visto, rappresenta gli interessi di tutta la Regione unitariamente considerata, in essa inserendosi le stesse autonomie delle due Province del Trentino - Alto Adige, nei limiti in cui tale autonomia è stata statutariamente stabilita - ; ma in quei casi in cui il conflitto nasca tra le Province tra di loro e tra una Provincia e la Regione.

In questo senso - e soltanto in questo - la Corte reputa che l'art. 42 possa essere considerato esplicativo del disposto dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

Una riprova della esattezza del principio che ove con il conflitto di attribuzione si impugni una norma statale la competenza spetta alla Regione, solo legittimata ad agire, e non alla Provincia, si ha nel rilievo che la pronuncia che dal giudizio consegue ha uguali effetti per entrambe le Province, giacché la causa e i motivi di essa sono inscindibili. Si ha, riguardo a questi effetti, una posizione analoga e conseguente a quella del litisconsorzio necessario, con la differenza che, nel caso in esame, la legittimazione attiva spetta unicamente alla Regione, che rappresenta entrambe le Province e ne tutela gli interessi, e quindi non si fa luogo alla rappresentanza in giudizio di ciascuna di esse, mentre, qualora sia in gioco l'interesse di una delle Province, contro l'altra o contro la Regione, allora la Provincia è legittimata ad agire in giudizio per tutelare l'interesse suo proprio, nella propria competenza.

Il ricorso, quindi, della Provincia di Trento dev'essere dichiarato inammissibile e non si può far luogo ad alcuna pronuncia sulla richiesta formulata dalla difesa della Provincia, di riapertura del termine per ricorrere, a favore della Regione, in quanto fatta, appunto, dalla Provincia e cioè da un ente che, come si è visto, non ha diritto a stare in giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando sul conflitto di attribuzione fra la Provincia di Trento e lo Stato, sollevato dal Presidente della Provincia con ricorso notificato il 14 giugno 1956 al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per l'interno, in relazione al decreto di quest'ultimo del 31 marzo 1956, n. 17300, per il posto di segretario generale della Provincia, e al decreto dello stesso Ministro del 15 dicembre 1954:

dichiara inammissibile il ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 gennaio 1957.

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

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.