

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **25/1957** (ECLI:IT:COST:1957:25)

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

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

Udienza Pubblica del **28/11/1956**; Decisione del **21/01/1957**

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

Norme impugnate:

Massime: **224 225**

Atti decisi:

N. 25

SENTENZA 21 GENNAIO 1957

Deposito in cancelleria: 26 gennaio 1957.

Pubblicazione in "Bollettino Ufficiale della Regione Trentino - Alto Adige" n. 5 del 5 febbraio 1957.

Pres. DE NICOLA - Rel. COSATTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale, limitatamente alle norme contenute nell'art. 1 della legge provinciale approvata dal Consiglio provinciale di Bolzano il 12 luglio 1955 e riapprovata il 19 ottobre 1955 concernente "l'ordinamento delle scuole materne", promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso notificato il 4 febbraio 1956, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 13 febbraio successivo ed iscritto al n. 6 del Reg. ric. 1956.

Visto l'atto di intervento della Provincia di Bolzano in persona del Presidente della Giunta provinciale;

udita nell'udienza pubblica del 28 novembre 1956 la relazione del Giudice Mario Cosatti;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Cesare Arias e gli avvocati Giorgio Balladore Pallieri e Raffaele Resta per la Provincia di Bolzano.

Ritenuto in fatto:

Il Consiglio provinciale di Bolzano il 12 luglio 1955 approvava un disegno di legge sull'"ordinamento delle scuole materne" nella Provincia di Bolzano.

Con telegramma 12 agosto 1955, diretto al Commissario del Governo in Trento, il Presidente del Consiglio dei Ministri rinviava il disegno al Consiglio provinciale, considerando che la nuova formulazione dell'art. 1 del disegno di legge, già altre volte rinviato, non era idonea a superare la questione relativa al riparto delle competenze tra organi dello Stato e della Provincia in relazione agli articoli 13 e 15 dello Statuto per il Trentino - Alto Adige, in quanto il Provveditorato agli studi verrebbe funzionalmente a dipendere dagli organi provinciali, mentre per le norme dell'art. 15 dello Statuto non è consentito alla Provincia di istituire nei riguardi del Provveditorato un rapporto di supremazia gerarchica soprattutto in mancanza di norme di attuazione in materia.

Il Consiglio provinciale il 19 ottobre 1955 nuovamente approvava il disegno di legge, mantenendo nell'art. 1 le medesime disposizioni già comprese nello schema rinviato.

Con nota 7 novembre 1955, diretta al Commissario del Governo in Trento, il Presidente del Consiglio dei Ministri comunicava, ai sensi dell'art. 49, secondo comma, dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige e dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574, contenente norme di attuazione dello Statuto speciale, che il Governo intendeva impugnare davanti alla Corte costituzionale il disegno di legge per la questione di legittimità che aveva dato motivo al rinvio del precedente disegno.

Il Commissario del Governo con nota 11 novembre 1955 dava, a nome del Presidente del Consiglio dei Ministri, comunicazione di quanto sopra al Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano.

Il Consiglio dei Ministri, nella riunione 1 febbraio 1956, approvava la proposta di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale del detto disegno di legge e il Presidente del Consiglio, rappresentato e difeso dall'avvocato generale dello Stato, proponeva ricorso contro il disegno di legge in parola; ricorso notificato al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano in data 4 febbraio 1956 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 13 febbraio 1956. Con esso si chiede che la Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del disegno di legge in quanto viola l'art. 12, n. 2, dello Statuto speciale in relazione agli artt. 13 e 15 dello Statuto stesso.

Per ordine del Presidente di questa Corte costituzionale, di tale ricorso si dava notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 84 del 7 aprile 1956 e nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 6 del 20 marzo 1956.

Nel ricorso si osserva che con il primo comma dell'art. 1 del disegno di legge la Provincia di Bolzano viene ad attribuirsi le competenze amministrative già spettanti all'amministrazione dello Stato nel detto settore, che è compreso tra le materie per le quali la Provincia, in base all'art. 12 dello Statuto, ha facoltà di emanare norme legislative nei limiti indicati dall'art. 5 dello Statuto stesso.

Tale attribuzione di potestà si riporta al disposto dell'art. 13 dello Statuto, che riconosce di regola alla Regione e alle Provincie la facoltà di esercitare la potestà amministrativa nelle materie per le quali detti enti hanno facoltà di emanare norme legislative. Senonché tale correlazione, nella specie, contrasta con le disposizioni dell'art. 15, che mantiene anche nella Provincia di Bolzano il Provveditorato agli studi quale organo dello Stato e quindi sottrae alla competenza amministrativa della Provincia la materia oggetto del disegno di legge.

Nel secondo comma dell'art. 1 si dispone che rimangono ferme le funzioni amministrative che dalle leggi vigenti sono attribuite al Provveditorato agli studi; ma tal formula non esclude, anzi - se messa in relazione con il disposto di cui al primo comma - importa necessariamente il passaggio funzionale del Provveditorato alle dipendenze della Provincia.

L'art. 15 dello Statuto, nello stabilire la conservazione del Provveditorato agli studi quale organo dello Stato, pone una eccezione al sistema statutario del parallelismo tra potestà legislativa e potestà amministrativa; ma lo Statuto non determina quali siano i limiti di questa eccezione, nel senso che non stabilisce quali funzioni amministrative siano da ritenere conservate al Provveditorato agli studi e quali, eventualmente possano venire esercitate dalla Provincia per effetto degli artt. 15 e 13 dello Statuto. Al riguardo sono necessarie norme di attuazione dirette a coordinare le disposizioni degli articoli anzidetti.

Su conforme deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano in data 11 gennaio 1956, il Presidente della Giunta stessa è intervenuto in giudizio, costituendosi con il deposito in cancelleria, in data 23 febbraio 1956, della procura speciale all'avvocato Giorgio Balladore Pallieri e delle deduzioni.

Con esse la difesa eccepisce, in via pregiudiziale, la irricevibilità del ricorso per inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574, assumendo al riguardo che l'intendimento di impugnare un disegno di legge, regionale o provinciale, deve essere oggetto di deliberazione del Consiglio dei Ministri e non soltanto del Presidente del Consiglio.

Nel merito, osserva che dalla disposizione di carattere amministrativo contenuta nell'art. 15 dello Statuto, disposizione che riserva allo Stato la nomina del Provveditore agli studi, non può discendere lo spostamento a favore dello Stato della potestà amministrativa in materia scolastica, essendo essa attribuita alla Provincia dall'art. 13 nelle materie e nei limiti della competenza legislativa.

La qualifica di "Provveditorato agli studi", con cui viene designato l'organo amministrativo previsto dall'art. 15, non può far ritenere che trattisi di un organo dello Stato; né a ciò può condurre la circostanza che allo Stato compete la nomina del Provveditore, perché vari sono i casi in cui ad organi di un ente compete di nominare organi di enti diversi. Il Provveditorato di Bolzano non è quello dell'ordinamento scolastico italiano, ma ha suoi caratteri peculiari.

La difesa conclude chiedendo, in via pregiudiziale, che la Corte dichiari irricevibile il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio ove non sia fornita prova che entro il termine

prescritto sia stata adottata deliberazione del Consiglio dei Ministri agli effetti del primo comma dell'art. 4 del decreto n. 574 del 1951; nel merito, che sia respinto il ricorso.

L'Avvocatura generale dello Stato ha in data 24 aprile 1956 depositato una memoria contenente controdeduzione alla difesa del Presidente della Giunta provinciale.

Sulla questione pregiudiziale, osserva che la difesa confonde la riserva di impugnativa della legge regionale o provinciale e la relativa comunicazione per la quale non è richiesta deliberazione del Consiglio dei Ministri, con l'impugnativa effettiva per la quale detta deliberazione è necessaria. Sarebbe eccessivo, rileva l'Avvocatura, richiedere deliberazione del Consiglio dei Ministri per un atto puramente conservativo quale è la riserva di impugnativa.

Per quanto riguarda il merito della controversia, l'Avvocatura dello Stato si richiama ai motivi del ricorso e precisa che con essi ha inteso affermare che la Provincia ha ecceduto dalla propria competenza legislativa concorrente, in quanto ha dato alla posizione del Provveditore agli studi disciplina che è in contrasto con quella delineata dall'art. 15 dello Statuto e dalle leggi dello Stato, i cui principi la Provincia deve rispettare ai sensi dell'art. 5 dello Statuto stesso. Conseguentemente confuta la tesi secondo la quale il Provveditore agli studi, benché nominato dal Ministro per la pubblica istruzione, sarebbe un organo della Provincia di Bolzano.

Se il Provveditore fosse un organo amministrativo di quella Provincia ed il Provveditorato un ufficio provinciale, non si comprenderebbe la ragione per la quale il detto funzionario viene assegnato dal Ministro sentito il parere del Presidente della Giunta provinciale anziché essere nominato direttamente dal Presidente della Giunta.

A dissipare ogni residua dubbio sta un decreto legislativo statale che contiene norme riprodotte quasi testualmente nell'art. 15. In tale decreto - 16 maggio 1957, n. 555, concernente l'insegnamento in lingua materna nelle scuole elementari dell'Alto Adige - si prevede appunto l'assegnazione all'Ufficio scolastico di Bolzano di un vice provveditore, di ispettori scolastici e di direttori didattici che abbiano anche il requisito della conoscenza della lingua tedesca.

L'Avvocatura insiste pertanto nelle conclusioni già enunciate.

All'udienza del 7 maggio 1956, fissata per la discussione del ricorso, la difesa della Provincia è stata integrata con la produzione di procura speciale all'avvocato Raffaele Resta.

La discussione, rinviata a richiesta dell'Avvocatura generale dello Stato cui ha aderito la difesa della Provincia, è stata nuovamente fissata per l'udienza odierna, nella quale il sostituto avvocato generale dello Stato e la difesa della Provincia svolgono e illustrano le rispettive deduzioni e conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - La difesa della Provincia alla pubblica udienza ha dichiarato di rinunciare alla discussione sulla eccezione pregiudiziale di irricevibilità del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, poiché la questione è stata già risolta con precedente sentenza della Corte costituzionale.

La Corte respinge l'eccezione di cui trattasi per gli stessi motivi, che qui conferma, enunciati nella sua sentenza n. 6 del 15 giugno 1956.

2. - Passando al merito, giova anzitutto trascrivere il testo dell'art. 1 del disegno di legge sull'"ordinamento delle scuole materne", quale è stato riapprovato il 19 ottobre 1955 dal Consiglio provinciale di Bolzano: "La Giunta provinciale esercita le potestà amministrative già esercitate dagli organi centrali dello Stato per quanto concerne l'istruzione elementare del grado preparatorio nelle scuole materne.

Rimangono ferme le funzioni amministrative che dalle leggi vigenti sono attribuite al Provveditorato agli studi".

Con il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri si impugnano tali disposizioni per illegittimità costituzionale in quanto violerebbero l'art. 12, n. 2, in relazione agli artt. 13 e 15 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige.

L'art. 12, n. 2, attribuisce alle Province di Trento e di Bolzano potestà legislativa in materia di scuole materne ed altri ordini di scuole nei limiti di cui agli artt. 4 e 5 dello Statuto e l'art. 13 attribuisce alle Province stesse le potestà amministrative nelle materie e nei limiti entro cui esse possono emanare norme legislative.

L'art. 15 tra l'altro statuisce che l'assegnazione del Provveditore agli studi di Bolzano è disposta dal Ministro per la pubblica istruzione sentito il parere della Giunta provinciale e che per la gestione dei servizi relativi alle scuole indicate nel primo comma dell'articolo stesso e per la vigilanza sulle medesime sono assegnati al Provveditorato un vice provveditore nonché ispettori e direttori didattici.

Occorre anzitutto esaminare e precisare quale natura e quale posizione abbiano secondo l'art. 15 dello Statuto speciale il Provveditorato agli studi e i funzionari ad esso assegnati.

La difesa della Provincia ammette che il Provveditore deve essere assegnato a Bolzano dal Ministro per la pubblica istruzione ma in base all'art. 13 dello Statuto deduce che il Provveditorato nel suo insieme deve ritenersi organo della Provincia e che da essa debbono essere nominati i funzionari del Provveditorato.

La Corte non può seguire la difesa in tale assunto. Non è anzitutto priva di rilievo la circostanza che con l'art. 15 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 maggio 1947, n. 555, emanato in epoca precedente alla promulgazione dello Statuto speciale, venne disposto l'ordinamento del Provveditorato di Bolzano con struttura analoga a quella di poi fissata con la norma costituzionale dell'art. 15 dello Statuto: fu stabilito che il Provveditore fosse scelto tra i funzionari appartenenti al ruolo nazionale dei provveditori agli studi e prevista l'assegnazione di ispettori e direttori didattici, con facoltà di modificare il numero delle circoscrizioni scolastiche e dei circoli didattici e il numero dei posti di ruolo degli ispettori e dei direttori didattici. Nessun dubbio che - per il ricordato decreto legislativo - statale era l'Ufficio scolastico di Bolzano, statali i funzionari ad esso assegnati; ora la circostanza che nell'art. 15 dello Statuto sono state sostanzialmente trasfuse le norme contenute nel citato decreto legislativo costituisce argomento per dedurre che non diverse debbano ritenersi la natura e la struttura attuali del Provveditorato, l'attuale posizione dei funzionari ad esso addetti.

Di ciò trovasi conferma nella disposizione contenuta nell'art. 15 dello Statuto, in base alla quale l'assegnazione del Provveditore deve essere disposta sentito il parere del Presidente della Giunta provinciale. E pur non dimenticando la prudenza e i limiti con i quali può farsi in genere ricorso a lavori preparatori, nel caso particolare da quelli che condussero alla redazione dello Statuto possono invero trarsi elementi che consentono di rafforzare l'opinione sopra enunciata.

In base alle disposizioni contenute negli articoli 12, n. 2, 13 e 15 dello Statuto si determina

una situazione per la quale da un lato alla Provincia è attribuita in materia una potestà legislativa nei limiti stabiliti dagli articoli 4 e 5 e negli stessi limiti una correlativa potestà amministrativa; dall'altro, l'Ufficio scolastico è organo statale e statali i funzionari che vi sono assegnati.

L'art. 1 del disegno di legge provinciale - riapprovato con formulazione che nella sostanza appare non diversa da quella dei testi precedentemente elaborati e rinviati - ha inteso risolvere la delineata situazione, stabilendo senz'altro che nella materia in discussione le potestà amministrative già esercitate dagli organi centrali dello Stato verrebbero esercitate dalla Giunta provinciale: in altre parole, passaggio del Provveditorato alle dirette dipendenze della Giunta con supremazia di organo provinciale su organo statale.

Ora, in armonia con criteri d'ordine generale cui in altre occasioni ha la Corte informato le sue decisioni, non si appalesa costituzionalmente legittimo che la Provincia con sue disposizioni legislative provveda a porre un organo statale, e come tale conservato in virtù di una norma costituzionale, sotto la supremazia di un organo provinciale.

Appare qui manifesta non solo l'opportunità ma la necessità di idoneo coordinamento tra le richiamate norme, coordinamento che non può essere predisposto ed elaborato all'infuori di partecipazione ed intervento dello Stato. In questi sensi, e tenuto conto delle premesse considerazioni, deve accogliere il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinta l'eccezione pregiudiziale di irricevibilità;

dichiara l'illegittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione, delle norme contenute nell'art. 1 della legge approvata il 12 luglio 1955 dal Consiglio provinciale di Bolzano e riapprovata dallo stesso Consiglio il 19 ottobre 1955 concernente l'ordinamento delle scuole materne nella Provincia di Bolzano, con riferimento all'art. 12, n. 2, in relazione agli artt. 13 e 15 dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

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

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

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.