

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **7/1959** (ECLI:IT:COST:1959:7)

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

Presidente: **PERASSI** - Redattore: - Relatore: **BRACCI**

Udienza Pubblica del **17/12/1958**; Decisione del **26/02/1959**

Deposito del **09/03/1959**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **740 741**

Atti decisi:

N. 7

SENTENZA 26 FEBBRAIO 1959

Deposito in cancelleria: 9 marzo 1959.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 64 del 14 marzo 1959 e in "Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige" n. 11 del 17 maggio 1959.

Pres. PERASSI - Rel. BRACCI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. TOMASO PERASSI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - 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 - Dott. ANTONIO MANCA Prof. ALDO SANDULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Trentino-Alto Adige 3

marzo 1958, n. 4, relativa alla "sottoscrizione di obbligazioni della Finanziaria Industrie Regionali, Società per azioni, Trento", promosso con ricorso del Presidente della Provincia di Bolzano, notificato l'8 maggio 1958, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 14 maggio 1958 ed iscritto al n. 11 del Registro ricorsi 1958.

Vista la costituzione in giudizio del Presidente della Regione Trentino-Alto Adige;

udita nell'udienza pubblica del 17 dicembre 1958 la relazione del Giudice Mario Bracci;

uditi l'Avv. Karl Tinzl per la Provincia di Bolzano e il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi per la Regione Trentino-Alto Adige.

Ritenuto in fatto:

La legge regionale 3 marzo 1958, n. 4, concernente la "sottoscrizione di obbligazioni della Finanziaria Industrie Regionali, Società per azioni, Trento", è costituita da tre articoli. Col primo si autorizza la sottoscrizione di obbligazioni della suddetta società per azioni, fino alla concorrenza di lire 600 milioni, allo scopo di agevolare la creazione di nuove fonti di lavoro o d'assicurare la difesa di quelle esistenti. Col secondo si dispone di fare fronte alla spesa con stanziamenti da iscriversi nel bilancio regionale per 300 milioni nel 1958, per 200 milioni nel 1959 e per 100 milioni nel 1960; si dispone altresì che alla copertura dello stanziamento di 300 milioni per il 1958 si provveda con l'accensione d'un mutuo di pari ammontare, al tasso annuo d'interesse non superiore al 7,50%, da estinguersi in dieci annualità posticipate a partire dal 1959. Col terzo si dichiara urgente la legge. La legge fu pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige n. 10 dell'11 marzo 1958.

La Giunta provinciale di Bolzano con deliberazione 28 marzo 1958, presa d'urgenza, decise d'impugnare davanti alla Corte costituzionale la legge regionale suddetta per violazione dell'art. 73 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: questa deliberazione fu ratificata dal Consiglio provinciale di Bolzano il 9 maggio 1958. Conseguentemente l'8 maggio 1958 la Provincia di Bolzano notificò al Presidente della Giunta regionale, al Presidente del Consiglio regionale, al Commissario del Governo per la Regione Trentino-Alto Adige e al Presidente del Consiglio dei Ministri un ricorso, depositato nella cancelleria della Corte il 14 maggio 1958, col quale chiese che fosse dichiarata "nulla o legalmente inesistente" la legge regionale 3 marzo 1958, n. 4, per violazione dell'art. 73 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige.

Secondo la Provincia di Bolzano l'art. 2 della legge impugnata avrebbe carattere di legge di bilancio in doppio senso: in quanto porterebbe variazioni al bilancio della Regione per il 1958 - in questo bilancio non erano previste la spesa di 300 milioni e l'accensione d'un mutuo di pari importo - e in quanto impegnerebbe i bilanci 1959 e 1960 e dal 1959 al 1968, rispettivamente per le rimanenti rate della sottoscrizione delle obbligazioni e per le annualità del mutuo. Perciò l'art. 2 della legge regionale 3 marzo 1958, che fu approvata dal Consiglio regionale col procedimento ordinario, avrebbe dovuto essere votata invece col procedimento speciale previsto dall'art. 73 dello Statuto per i bilanci predisposti dalla Giunta regionale, cioè col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri della Provincia di Trento e di quelli della Provincia di Bolzano. In conseguenza, essendo stato violato l'art. 73 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, la legge in parola non sarebbe stata validamente deliberata e sarebbe stato violato altresì l'art. 49 dello Statuto stesso, per l'avvenuta promulgazione d'un atto che non poteva ritenersi essere una legge.

La Regione Trentino-Alto Adige, con deduzioni depositate il 24 marzo 1958, ha resistito al ricorso della Provincia di Bolzano, sostenendo che gli artt. 1 e 2 della legge regionale impugnata contengono disposizioni di legge sostanziale e comunque non di bilancio e

chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato: secondo la Regione resistente si tratterebbe di disposizioni di carattere finanziario che non attengono al bilancio e che non importano variazioni ad esso. Queste variazioni verrebbero disposte con leggi successive: difatti per l'anno in corso la variazione sarebbe contenuta nella nota approvata con legge regionale 1 aprile 1958, n. 9, e per il 1958 i relativi capitoli 31 bis all'entrata e 164 bis alla spesa sarebbero contenuti nel bilancio approvato ai sensi dell'art. 73 dello Statuto con D.M. 17 aprile 1958, n. 649. Conseguentemente l'art. 73 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige sarebbe invocato male a proposito dalla Provincia di Bolzano, in quanto conterrebbe una norma eccezionale relativa ad un procedimento di votazione che non è suscettibile d'interpretazione estensiva, fuori del caso delle leggi formali di bilancio o attinenti al bilancio, previste dalla stessa norma statutaria. Comunque l'illegittimità costituzionale non travolgerebbe né l'art. 1, né l'art. 2, parte prima, della legge.

La Provincia di Bolzano, con memoria depositata il 25 novembre 1958, ha insistito nei propri motivi di ricorso, precisando che, a suo avviso, non tutte le leggi che abbiano in modo generico una qualche influenza sul bilancio debbono essere sottoposte, per l'approvazione, al procedimento speciale dell'art. 73; dovrebbero però sottostarvi tutte quelle leggi o disposizioni di legge che varino un bilancio già formato e che vincolino od impegnino in modo specifico e concreto bilanci futuri. Altrimenti la disposizione dell'art. 73 potrebbe essere del tutto elusa con una serie di leggi d'impegno che, determinando persino le cifre, potrebbero vincolare completamente un bilancio futuro senza applicare l'art. 73. Tali sarebbero le norme del primo e del secondo comma dell'art. 2 della legge impugnata.

La Regione Trentino-Alto Adige, d'altra parte, ha depositato a sua volta il 1 dicembre 1958 una memoria, affermando che sarebbe cessata la materia del contendere perché la nota di variazione al bilancio 1958, approvata all'unanimità dal Consiglio regionale con legge 1 aprile 1958, n. 9, importerebbe acquiescenza alla legge impugnata 3 marzo 1958, n. 4; in ogni caso il vizio di legittimità costituzionale, anche se fosse esistito, dovrebbe considerarsi sanato. La Regione insiste poi nel negare che alla legge impugnata possa riconoscersi il carattere di legge di bilancio o di legge attinente al bilancio agli effetti del procedimento dell'art. 73 dello Statuto, questo carattere dovendosi riconoscere soltanto alle leggi puramente formali, intimamente connesse col bilancio, che rendono operanti le leggi sostanziali che prevedono nuove spese. Di qui l'infondatezza del ricorso della Provincia di Bolzano che lamenta la violazione dell'art. 73 dello Statuto.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri non si è costituito in giudizio.

All'udienza del 17 dicembre 1958 l'avv. Tinzi, difensore della Provincia di Bolzano, ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente al bilancio dell'anno 1958, mentre ha insistito per tutto il resto nelle proprie conclusioni. Il sostituto avvocato generale dello Stato avv. Guglielmi, difensore della Regione, ha insistito nelle proprie eccezioni.

Considerato in diritto:

La tesi della Provincia di Bolzano ricorrente è che l'art. 73 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, contenente lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, debba applicarsi "a tutte le leggi regionali che abbiano un rapporto diretto e specifico coi bilanci, espresso e determinato in cifre e le quali, come sostanza e contenuto, sono determinanti, in modo concreto, per il bilancio". Queste leggi, secondo la Provincia, possono avere un doppio carattere; possono essere disposizioni che riguardano il bilancio già formato, in modo che costituiscono una variazione di bilancio e possono riguardare impegni per bilanci futuri, in maniera che si debba necessariamente tenere conto di questi impegni nella formazione e

nell'approvazione dei bilanci stessi. Ma nell'uno come nell'altro caso le disposizioni relative dovrebbero essere considerate "bilanci", ai sensi dell'art. 73 dello Statuto e, come tali, dovrebbero essere approvate col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri della Provincia di Trento e di quelli della Provincia di Bolzano. Secondo la Provincia ricorrente, questo sarebbe il caso degli articoli 1 e 2 della legge in esame. La Corte ha già avuto occasione (dec. n. 57 del 1957) di affermare che il sistema eccezionale di votazione, sancito dall'art. 73 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige, non può essere esteso ad altre leggi che non siano quelle previste in quest'articolo. La Corte non può che confermare questo criterio d'interpretazione che trova un'ulteriore dimostrazione della sua intrinseca correttezza nel caso in esame. Difatti, come fu già osservato, se le votazioni separate dei consiglieri delle due Province fossero necessarie tutte le volte che una proposta di legge è destinata a divenire fonte giuridica dell'obbligo della Regione a singole spese concrete o del suo diritto a singole entrate, ogni Provincia avrebbe riconosciuto quasi un diritto di veto su buona parte dell'attività legislativa regionale, perché sono frequentissime le leggi regionali, come del resto quelle statali, che avendo un vincolante contenuto finanziario, influiscono in modo diretto e concreto sul bilancio. Perciò l'interpretazione proposta dalla Provincia di Bolzano, che importa l'estensione d'una singolare eccezione alle regole relative alla formazione della volontà degli organi collegiali, si risolverebbe in un grave pregiudizio per quell'unità della Regione Trentino-Alto Adige, espressa attraverso l'unità del Consiglio regionale, che risulta essere un fondamentale principio costituzionale dello Statuto speciale, pur essendo la Regione articolata nelle due Province di Trento e di Bolzano.

In realtà l'interpretazione già adottata dalla Corte è l'unica giuridicamente ammissibile, secondo la lettera e lo spirito della norma statutaria.

È evidente che l'art. 73 citato, disponendo che i bilanci ed i rendiconti finanziari regionali, accompagnati dalla relazione della Giunta regionale, sono approvati con legge regionale, ha inteso estendere alla Regione Trentino-Alto Adige le forme di controllo che sono caratteristiche del Parlamento sull'attività del Governo.

La legge del bilancio - che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione - è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa.

Perciò questa legge, che è efficace soprattutto nei rapporti fra l'Assemblea e la Giunta regionale, ha la funzione, propria di questo tipo di leggi, d'autorizzare il Governo della Regione ad esercitare le facoltà che già gli competono in ordine alle varie leggi preesistenti, cioè a riscuotere le entrate e a pagare le spese secondo il programma rappresentato dal bilancio di previsione. In tal modo l'Assemblea regionale esercita un controllo sull'indirizzo politico-amministrativo del Governo regionale. Questa funzione della legge di bilancio spiega perché la votazione avvenga per gruppi separati, a maggiore garanzia dei due gruppi etnici riconosciuti dallo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

D'altra parte la natura della legge del bilancio e la sua funzione di controllo spiegano anche l'intervento sostitutivo del Ministro dell'interno, previsto dallo Statuto per l'ipotesi che il bilancio non sia approvato dalla maggioranza dei consiglieri delle due Province.

Ciò premesso, appare evidente che gli artt. 1 e 2 impugnati non contengono nessuna disposizione che possa essere interpretata come autorizzazione a rendere operanti preesistenti facoltà della Regione. All'opposto, la legge regionale 3 marzo 1958, n. 4, è innovativa e costituisce la fonte giuridica della facoltà della Regione di sottoscrivere 600 milioni di obbligazioni della Società per azioni Finanziaria Industrie Regionali (F.I.R.) nel corso di tre esercizi e della facoltà di contrarre un mutuo per pari ammontare. Ma queste disposizioni non implicano di per sé l'autorizzazione all'esercizio effettivo delle suddette facoltà, che possono

divenire operanti soltanto se gli impegni di spesa relativi siano regolarmente iscritti in bilancio e approvati con il procedimento dell'art. 73 dello Statuto.

Difatti una nota di variazione al bilancio per l'anno 1958 introdusse, all'entrata, il cap. 31 bis ("Ricavo del mutuo da accendersi ai sensi dell'art. 2 della L.R. 3 marzo 1958, n. 4, lire 300.000.000") e, alla spesa, il cap. 164 bis (L.R. 3 marzo 1958, n. 4, prima quota lire 300.000.000): questa nota fu regolarmente approvata con la proroga dell'esercizio provvisorio, disposta con L.R. 1 aprile 1958, n. 9, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige n. 13 del 1958. E successivamente questi capitoli 31 bis e 164 bis furono introdotti nel bilancio per l'esercizio finanziario 1958 che, non avendo riportata la prescritta maggioranza dei consiglieri delle Province di Trento e di Bolzano, fu approvato con decreto del Ministro dell'interno 17 aprile 1958, n. 649 (supplemento del Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige n. 16 del 1958, p. 11 e 31).

Ciò dimostra che per rendere operante la legge impugnata 3 marzo 1958, n. 4, fu proprio necessaria una formale legge di bilancio e che questa fu approvata col procedimento dell'art. 73 invocato dalla Provincia.

Del resto la difesa della Provincia di Bolzano, rinunciando al l'impugnazione della legge per la parte che concerne gli impegni relativi all'esercizio 1958, ha involontariamente riconosciuto che la tesi della Provincia è insostenibile dal punto di vista giuridico, l'unico rilevante in questa sede. Difatti, se la legge regionale 3 marzo 1958, n. 4, che è fonte delle facoltà regionali relative alla sottoscrizione delle obbligazioni F.I.R., fosse viziata per violazione dell'art. 73 circa il suo procedimento d'approvazione, è ovvio che quest'illegittimità costituzionale non potrebbe essere sanata dalla successiva approvazione d'una diversa legge puramente formale, cioè della legge del bilancio per l'esercizio 1958.

A questo riguardo non è forse superfluo rilevare che il ricorso della Provincia perde, fra l'altro, qualsiasi importanza pratica, abbandonandosi l'impugnazione relativa allo stanziamento per l'esercizio 1958. Poiché la copertura della spesa mediante accensione d'un mutuo è prevista nella legge soltanto per l'esercizio 1958, è evidente che la copertura necessaria per rendere operante la legge nei successivi esercizi dovrà essere disposta in ogni caso con appositi stanziamenti di bilancio da deliberarsi dalla Giunta regionale. Sarà in sede di controllo di quest'attività della Giunta e d'autorizzazione ad attuare questo suo programma, cioè in sede d'approvazione della legge di bilancio, che i consiglieri della Provincia di Bolzano dovranno valersi del potere loro riconosciuto dall'art. 73 dello Statuto, che è stato invocato nei riguardi della legge regionale 3 marzo 1958, n. 4, senza fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinge il ricorso di cui in epigrafe, proposto dal Presidente della Provincia di Bolzano avverso la legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 marzo 1958, n. 4, relativa alla "sottoscrizione di obbligazioni della Finanziaria Industrie Regionali Società per azioni - Trento".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 1959.

TOMASO PERASSI - GIUSEPPE CAPPI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO

COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI.

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.