

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **74/1961** (ECLI:IT:COST:1961:74)

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

Presidente: **CAPPI** - Redattore: - Relatore: **CHIARELLI**

Udienza Pubblica del **22/11/1961**; Decisione del **19/12/1961**

Deposito del **30/12/1961**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1390 1391**

Atti decisi:

N. 74

SENTENZA 19 DICEMBRE 1961

Deposito in cancelleria: 30 dicembre 1961.

Pres. CAPPI - Rel. COSATTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. GIUSEPPE CAPPI, PRESIDENTE Prof. GASPARE AMBROSINI - 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 - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente della Regione Trentino-Alto Adige con ricorso notificato il 25 febbraio 1961, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 25 febbraio 1961 ed iscritto al numero 6 del Registro ricorsi 1961, per conflitto di attribuzione tra

la Regione Trentino-Alto Adige e lo Stato, sorto a seguito dei decreti 24 dicembre 1960, n. 15437/Gab., 30 dicembre 1960, n. 15628/Gab., e 30 dicembre 1960, n. 15629/Gab., con i quali il Commissario del Governo in Trento ha provveduto rispettivamente alla nomina del Commissario straordinario della Cassa mutua malattie per gli esercenti attività commerciali nella Provincia di Trento, alla nomina della Commissione consultiva e alla nomina della Commissione provinciale per l'accertamento e la compilazione degli elenchi nominativi; nonché a seguito dei decreti 30 dicembre 1960, n. 14049/Gab., e 30 dicembre 1960, n. 14048/Gab., con i quali il Vice Commissario del Governo in Bolzano ha provveduto alla nomina degli organi di cui sopra nella Provincia di Bolzano.

Udita nell'udienza pubblica del 22 novembre 1961 la relazione del Giudice Mario Cosatti;

uditi l'avvocato Giorgio Franco, per la Regione Trentino-Alto Adige, e il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Con legge 27 novembre 1960, n. 1397, in materia di previdenza e assistenza sociale sono state dettate norme concernenti la "assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali".

Ai sensi dell'art. 46 delle disposizioni transitorie di detta legge, che demanda ai Prefetti, per la prima attuazione della legge stessa, la nomina, in ciascuna Provincia, di un Commissario straordinario della Cassa mutua provinciale, di una Commissione provinciale per l'accertamento e la compilazione degli elenchi nominativi degli esercenti attività commerciali e di una Commissione consultiva, il Commissario del Governo in Trento e il Vice Commissario del Governo in Bolzano hanno provveduto alla nomina degli organi in parola rispettivamente con i tre decreti indicati in epigrafe.

Con ricorso 23 febbraio 1961, notificato il 25 successivo al Presidente del Consiglio dei Ministri e in pari data depositato nella cancelleria della Corte costituzionale, la Regione Trentino-Alto Adige in persona del Presidente debitamente autorizzato, rappresentato dall'avv. Feliciano Benvenuti, con elezione di domicilio in Roma presso l'avv. Giorgio Franco, ha sollevato conflitto di attribuzione, sostenendo che la competenza ad emanare i provvedimenti in questione spetta alla Regione e non allo Stato.

La difesa della Regione osserva che, a norma dell'art. 6 dello Statuto speciale, alla Regione è attribuita potestà legislativa integrativa delle disposizioni statali nelle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali e che, a norma dell'art. 13 dello Statuto, nelle materie e nei limiti entro cui la Regione può emanare norme legislative è attribuita correlativa potestà amministrativa.

Osserva, altresì, che tale attribuzione, nella specie, è immediata, non esistendo già uffici pubblici statali competenti nella materia per il cui passaggio alla Regione siano necessarie norme di attuazione. Ciò è confermato dal disposto dell'art. 92 dello Statuto, il quale stabilisce che nelle materie attribuite alla competenza della Regione o delle Provincie, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali, si applicano le leggi dello Stato; dal che si desume che la Regione può esercitare immediatamente le potestà amministrative ad essa attribuite anche se non abbia effettivamente legiferato.

Deduce, pertanto, la difesa che i provvedimenti impugnati comportano violazione dell'art. 13 in relazione agli artt. 6 e 92 dello Statuto, tanto più se si tiene conto che la potestà amministrativa, di cui hanno fatto uso il Commissario e il Vice Commissario del Governo con i

decreti dei quali si discute, non è attribuita, nel sistema della legge n. 1397 del 1960, al potere statale centrale, ma ad organi locali quali i Prefetti.

Il Commissario ed il Vice Commissario del Governo non potevano emanare tali decreti sia perché, non essendo essi "Prefetti", non ne avevano la competenza, sia perché, con l'attuazione dello Statuto speciale e con l'istituzione della Regione, ad essi compete di emanare soltanto gli atti già demandati al Prefetto da precedenti disposizioni, ma non anche quelli che potrebbero emanarsi in base a nuove leggi, salvo che vi sia specifica attribuzione di competenza che manca, invece, nella citata legge.

Invero, l'art. 76 dello Statuto ha configurato il Commissario del Governo come organo di coordinamento delle attività dello Stato con quelle della Regione e di vigilanza per le funzioni ad essa delegate dallo Stato, escludendo per il futuro qualsiasi compito di amministrazione attiva. La difesa della Regione ritiene, pertanto, che, sotto questo profilo, i decreti impugnati implicino violazione anche dell'art. 76 dello Statuto.

Conclude chiedendo che la Corte voglia dichiarare l'incompetenza dello Stato e la competenza della Regione relativamente alla nomina degli organi di cui all'art. 46 della legge n. 1397 del 1960 e, in conseguenza, annullare gli atti impugnati.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri è intervenuto nel presente giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando nella cancelleria deduzioni in data 16 marzo 1961.

L'Avvocatura dello Stato osserva, anzitutto, che gli atti nella specie compiuti dal Commissario e dal Vice Commissario del Governo trovano espressa base nella legge statale 27 novembre 1960, n. 1397, non impugnata dalla Regione.

Ora, poiché la Regione non ha emanato in materia norme legislative integrative di tale legge e poiché questa attribuisce un determinato potere a un determinato organo dello Stato, non v'ha dubbio che questi, e soltanto questi, possa legittimamente esercitarlo. Tale considerazione, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, è conforme alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha più volte affermato che fino a quando non siano state emanate norme di attuazione o norme di legge statale, le quali trasferiscano ad organi regionali funzioni attribuite dalle leggi vigenti ad organi statali, soltanto questi ultimi possono legittimamente compiere le dette funzioni.

L'Avvocatura osserva, inoltre, che la legge n. 1397 del 1960 ha attuato, su piano nazionale e con criteri unitari, una nuova e particolare forma di previdenza e assistenza non prevista dal precedente ordinamento. L'assicurazione degli esercenti attività commerciali è stata, infatti, disciplinata con il sistema delle Casse mutue provinciali riunite in una Federazione nazionale; gli organi provinciali agiscono su direttive e sotto il controllo degli organi centrali (artt. 15 e 39 della legge).

D'altro canto, soggiunge l'Avvocatura, non è da trascurarsi la considerazione che l'art. 46 della legge, il quale attribuisce ai Prefetti la potestà di nominare organi provinciali, contiene una norma per la prima attuazione della legge, destinata a esaurire i suoi effetti con la prima convocazione degli organi elettivi.

A parte ciò, l'Avvocatura deduce che alla Regione Trentino-Alto Adige non è attribuita in materia di assistenza e previdenza sociale normale potestà legislativa e amministrativa. L'art. 6 dello Statuto conferisce alla Regione soltanto la facoltà di emanare, nella detta materia, norme integrative delle leggi statali; a questa limitata attività, formalmente legislativa ma sostanzialmente regolamentare, è correlativa una limitata potestà amministrativa prevista dallo stesso art. 6, quale quella di costituire istituti autonomi o agevolarne la costituzione e di

ricostituire le Casse mutue, già esistenti nella Regione e fuse nell'Istituto nazionale assistenza malattie (I. N. A. M.).

All'infuori di tale limitata potestà amministrativa, nessuna funzione amministrativa è attribuita alla Regione nella materia di assistenza e previdenza sociale.

Né vale il richiamo all'art. 13 dello Statuto, il quale, riferendosi, ad avviso dell'Avvocatura, alle sole materie nelle quali è attribuita alla Regione potestà legislativa primaria o secondaria, devolve alla Regione e alle Provincie le potestà amministrative che "in base all'ordinamento preesistente" erano attribuite allo Stato, ma non esclude che "nuove funzioni amministrative" nelle materie medesime, quando in ordine ad esse abbia legiferato lo Stato, siano attribuite ad organi statali.

L'Avvocatura dello Stato conclude chiedendo che la Corte voglia respingere il ricorso del Presidente della Regione Trentino-Alto Adige.

Con memorie rispettivamente depositate l'11 ottobre e il 9 novembre 1961, l'Avvocatura dello Stato e la difesa della Regione hanno svolto le argomentazioni enunciate nell'atto d'intervento e nel ricorso ed hanno confermato le conclusioni già prese.

Alla udienza pubblica l'avv. Giorgio Franco e il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, nuovamente svolte le proprie deduzioni, hanno confermato le conclusioni di cui agli scritti difensivi.

Considerato in diritto:

1. - Come primo motivo del ricorso, la difesa della Regione sostanzialmente deduce che i provvedimenti impugnati (indicati in epigrafe) avrebbero dovuto essere emanati da organi regionali, e non da quelli statali, in base al disposto degli artt. 6, 13 e 92 dello Statuto speciale, per i quali alla Regione, nella materia concernente la previdenza e le assicurazioni sociali, spetterebbero potestà legislativa integrativa delle norme statali (art. 6) e correlativa potestà amministrativa, che potrebbe essere esercitata in modo immediato e automatico in virtù della sola fonte statutaria.

Ritiene la Corte che, ai fini del decidere, non sia necessario esaminare e risolvere le questioni, prospettate con contrastanti argomenti dalla Regione e dall'Avvocatura dello Stato, circa la portata della potestà legislativa integrativa e la possibilità o meno di esercitare, e in quali limiti, correlativa potestà amministrativa.

Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione può agevolmente risolversi richiamando i criteri ripetutamente e chiaramente affermati dalla Corte nella costante sua giurisprudenza in ordine al momento in cui le Regioni a Statuto speciale possono esercitare le potestà amministrative ad esse attribuite dagli Statuti.

Invero, la mancanza di esplicite norme vieta che gli organi regionali possano esercitare competenze amministrative spettanti allo Stato sulla base delle leggi vigenti; e, proprio in relazione allo Statuto per il Trentino-Alto Adige, per il passaggio di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione, ai sensi dell'art. 13 dello Statuto, occorre che per le singole materie siano dettate norme particolari che lo dispongano e ne regolino le modalità (sentenze nn. 9, 11 e 39 del 1957; n. 65 del 1959).

2. - Nella fattispecie, esiste la legge statale n. 1397 del 1960, che deve trovare piena

applicazione anche nella Regione Trentino-Alto Adige. Tale legge, predisposta su piano nazionale, ha creato e disciplinato una nuova forma di assistenza e previdenza sociale: "assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali", disponendo la istituzione, in ogni Provincia, di una Cassa mutua provinciale e la riunione delle medesime in una Federazione nazionale.

In tale materia la Regione non ha emanato, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto, norme legislative integrative della legge statale, né sono state emanate norme di attuazione che abbiano regolato il trasferimento ad organi regionali di potestà amministrative attribuite dalla legge medesima ad organi dello Stato.

Non può, quindi, la Regione esercitare senz'altro competenze amministrative nel campo regolato dalla legge in parola; tanto più ove si tenga conto della natura e delle finalità degli organi nominati con i decreti impugnati. Trattasi degli organi (già sopra indicati: Commissioni provinciali - Commissari straordinari delle Casse mutue provinciali - Commissioni consultive) previsti dall'art. 46, che fa parte delle disposizioni transitorie della legge; organi i quali si differenziano da quelli ordinari elettivi delle Casse mutue (artt. 17 e 23 della legge) ed hanno il limitato fine, in prima applicazione della legge, di dare inizio e impulso alla nuova organizzazione previdenziale. Deve, quindi, concludersi che, in mancanza, per la materia in esame, di particolari norme, all'autorità statale spettava di adottare i provvedimenti previsti dall'art. 46 della legge, che, predisposta, come già si è detto, su un piano nazionale, esigeva una prima attività di avviamento e di propulsione informata agli stessi criteri per tutto il territorio nazionale e tempestivamente esercitata.

3. - Una particolare doglianza, come altro motivo del ricorso, muove la Regione in ordine all'art. 76, n. 3, dello Statuto, assumendo che il Commissario del Governo potrebbe compiere soltanto gli atti "già demandati al Prefetto" e cioè gli atti demandati da leggi anteriori all'entrata in vigore dello Statuto e non anche quelli attribuiti alla sua competenza da leggi posteriori.

Reputa la Corte che l'art. 76, n. 3, con la locuzione sopra trascritta ("già demandati"), non ha stabilito una discriminazione tra atti demandati da leggi anteriori o posteriori allo Statuto, ma, con riferimento alla competenza dei Prefetti quale era già delineata e stabilita dal generale ordinamento, ha inteso solo distinguere quanto di tale competenza restava al Commissario del Governo nella Regione da quanto della competenza medesima veniva attribuito dallo Statuto o da altre leggi ad organi regionali o ad altri organi dello Stato.

Conseguentemente, ove leggi statali, anche posteriori all'entrata in vigore dello Statuto, attribuiscono ai Prefetti nuovi compiti, questi debbono intendersi spettanti nella Regione al Commissario del Governo, salvo che, come testualmente dispone l'art. 76, n. 3, detti compiti non siano dallo Statuto o da altre leggi affidati a organi diversi. Pertanto, anche sotto il profilo della denunciata violazione dell'art. 76, n. 3, dello Statuto, il ricorso si appalesa infondato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la competenza del Commissario del Governo per la Regione Trentino-Alto Adige ad emanare i provvedimenti previsti dall'art. 46 della legge 27 novembre 1960, n. 1397, concernente la "assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività

commerciali";

respinge, in conseguenza, il ricorso del Presidente della Regione Trentino-Alto Adige.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1961.

GIUSEPPE CAPPI - GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO
GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI
CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI GIUSEPPE BRANCA
- MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI.

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.