CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **137/1998** (ECLI:IT:COST:1998:137)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **13/01/1998**; Decisione del **20/04/1998**
Deposito del **23/04/1998**; Pubblicazione in G. U. **29/04/1998**
Norme impugnate:
Massime: **23864 23865 23866**
Atti decisi:

N. 137

SENTENZA 20-23 APRILE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della provincia di Trento e della regione Trentino-Alto Adige notificati il 16 ed il 31 luglio 1997, depositati in cancelleria il 19 luglio ed il 6 agosto 1997, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 1997 recante: "Rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali e degli altri organi di giustizia amministrativa", e iscritti ai nn. 39 e 45 del registro conflitti 1997.

Udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1998 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Udito l'avv.to Giandomenico Falcon per la provincia di Trento e per la regione Trentino-Alto Adige.

Ritenuto in fatto

1. - La provincia autonoma di Trento e la regione Trentino-Alto Adige, con due distinti ricorsi, di contenuto in gran parte coincidente, rispettivamente notificati il 16 ed il 31 luglio 1997, depositati il 19 luglio ed il 6 agosto 1997, hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 1997 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 28 giugno 1997 n. 149), recante "Rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali e degli altri organi di giustizia amministrativa".

Le ricorrenti deducono che l'atto impugnato, nella parte in cui (tabella A, quadro 3) determina la dotazione organica del personale amministrativo del tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, viola gli artt. 90 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), le norme di attuazione emanate con d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti l'istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), nonché "la legislazione ordinaria ricognitiva del quadro statutario, ed in particolare l'art. 56 della legge 27 aprile 1982, n. 186" (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), ed è invasivo della propria sfera di attribuzioni.

La regione deduce altresì l'illegittimità del decreto anche nella parte in cui determina la dotazione organica per la sezione autonoma di Bolzano.

2. - Le ricorrenti premettono che la dotazione organica del personale amministrativo del tribunale regionale di giustizia amministrativa per Trento e della sezione autonoma di Bolzano è stata fissata con le tabelle allegate al decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984, ossia con l'osservanza della procedura dettata dall'art. 107 dello statuto di autonomia e dall'art. 90 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, che ha previsto l'istituzione nel Trentino-Alto Adige di detti organi giurisdizionali "secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo". Il decreto impugnato ha ridotto la dotazione organica del tribunale amministrativo di Trento da 24 a 14 unità e ridisegnato l'articolazione delle qualifiche anche della sezione autonoma. L'atto, a loro avviso, è illegittimo, in quanto è stato adottato al di fuori della suindicata procedura, ed è lesivo dell'interesse di entrambe, dato che la nuova dotazione non soddisfa le esigenze di inquadramento del personale ed influisce negativamente sull'efficienza dei due organi.

3. - L'inderogabilità della procedura prevista dall'art. 107 dello statuto di autonomia, secondo le ricorrenti, si impone anzitutto, sul piano della competenza delle fonti, per il rilievo statutario del suindicato organo giurisdizionale, contemplato dall'art. 90 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972. Inoltre, consegue dalla circostanza che la materia, appunto perché è stata disciplinata dalle norme di attuazione, può essere modificata esclusivamente attraverso il procedimento stabilito a detto fine.

La variazione disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ossia con un atto "unilateralmente concepito ed emanato" è quindi lesiva delle proprie prerogative statutarie e vizia l'atto impugnato. Il procedimento stabilito dalle norme statutarie, proseguono le ricorrenti, neppure è stato innovato dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

L'art. 128 del d.P.R. 25 novembre 1995, n. 580, prescrive, inoltre, che le variazioni delle "piante organiche di cui alla legge 27 aprile 1982, n. 186" devono essere disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio di Stato, d'intesa con i Ministri del tesoro e della funzione pubblica. La legge n. 186 del 1982, espressamente richiamata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 580 del 1995, dispone, però, che "l'ordinamento e la disciplina degli organi di giustizia amministrativa nella regione Trentino-Alto Adige sono regolati dal titolo IX del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e relative norme di attuazione". La legislazione ordinaria ed i regolamenti statali confermano, quindi, il principio di specialità della condizione giuridica del tribunale regionale di giustizia amministrativa per Trento e della sezione autonoma di Bolzano. D'altronde, osservano ancora le ricorrenti, le norme di attuazione si caratterizzano, nel sistema delle fonti, per lo speciale procedimento di emanazione, che prevede la partecipazione della regione e delle province autonome, allo scopo di realizzare le garanzie statutarie, sicché neppure possono costituire oggetto di "delegificazione".

4. - La regione eccepisce, inoltre, che l'illegittimità del decreto, nella parte concernente la sezione autonoma di Bolzano, non è esclusa dalla clausola che prevede che, per essa, la disposizione "assume valore indicativo, per essere riassunta nel provvedimento da emanarsi in applicazione dell'art. 2 d.lgs 6 luglio 1993, n. 291 e successive modificazioni". Siffatto rinvio, a suo avviso, comunque non tiene conto della specialità dell'organo giurisdizionale derivante dalla sua collocazione statutaria, prevede il ricorso ad atti delle singole amministrazioni competenti, pur previa informazione della provincia di Bolzano, e, quindi, stabilisce una procedura meno garantita di quella prevista per le modifiche delle norme di attuazione dello statuto.

Le ricorrenti hanno, infine, concluso chiedendo, in via cautelare, la sospensione dell'atto impugnato e, nel merito, che la Corte dichiari che non spetta allo Stato definire unilateralmente, al di fuori delle procedure statutariamente previste, la dotazione organica del personale amministrativo del tribunale regionale di giustizia amministrativa per Trento e della sezione autonoma di Bolzano ed annulli il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 1997 in tale parte.

5. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri non si è costituito in nessuno dei due giudizi.

Considerato in diritto

1. - I conflitti di attribuzione promossi con due distinti ricorsi dalla provincia autonoma di Trento e dalla Regione Trentino-Alto Adige nei confronti dello Stato hanno ad oggetto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 aprile 1997, limitatamente alla tabella A, quadro 3, in quanto, incidendo sulle dotazioni organiche del tribunale regionale di giustizia amministrativa della regione Trentino-Alto Adige, avrebbe violato, sotto vari profili, gli artt. 90 e 107 dello statuto di autonomia, nonché le norme di attuazione emanate con d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 e l'art. 56 della legge 27 aprile 1982, n. 186.

Secondo le ricorrenti, infatti, le innovazioni alla previgente disciplina contenute nella tabella A, quadro 3 del decreto in questione menomerebbero la loro sfera costituzionale di attribuzioni, in quanto sia il tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sia la sezione autonoma di Bolzano sono previsti dall'art. 90 dello statuto di autonomia e sono stati istituiti con il d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 di attuazione statutaria, che ha espressamente disciplinato la relativa dotazione organica del personale amministrativo. E pertanto la modifica delle disposizioni di questo testo legislativo sarebbe illegittima, in quanto adottata senza seguire l'apposito procedimento disciplinato dall'art. 107 dello statuto e, per di più, mediante

una fonte gerarchicamente subordinata.

La regione Trentino-Alto Adige sostiene inoltre che l'illegittimità del decreto, nella parte concernente la sezione autonoma di Bolzano, non sarebbe esclusa dalla previsione che la nuova dotazione "assume valore indicativo per essere riassunta nel provvedimento da emanarsi in applicazione dell'art. 2 del d.lgs. 6 luglio 1993, n. 291", poiché anche tale rinvio non terrebbe conto della specialità della situazione statutaria degli organi di giustizia amministrativa e comunque prevederebbe una procedura sicuramente meno garantista, per l'autonomia regionale, di quella stabilita dalle norme statutarie di attuazione.

2. - I due ricorsi riguardano, sotto profili in larga misura coincidenti, il medesimo atto, cosicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - Il ricorso della provincia autonoma di Trento è fondato; quello della regione Trentino-Alto Adige, invece, in parte è fondato, in parte - come si dirà in seguito - è inammissibile.

I suddetti ricorsi vanno accolti limitatamente alla tabella A, quadro 3 del decreto impugnato, nella parte relativa alla determinazione della dotazione organica del personale amministrativo del tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento.

È da premettere che, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, la competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria ha carattere "riservato e separato" rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenze n. 237 del 1983 e n. 180 del 1980), con la conseguenza che "le norme così prodotte si pongono con rango sicuramente non sottordinato a quello delle norme ordinarie e con possibilità quindi di derogarvi nell'ambito della loro specifica competenza" (sentenza n. 212 del 1984). Altrettanto fermo è l'orientamento di questa Corte nell'affermare che, in caso di modifica di norme di attuazione, la lesione della competenza provinciale e l'interesse al ricorso non derivano tanto dal contenuto della norma modificatrice, quanto dal modo con cui la norma è stata approvata in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti, ai sensi dell'art. 107 dello statuto speciale, alla commissione paritetica per le norme di attuazione (sentenza n. 95 del 1994).

Le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige non possono quindi essere modificate se non da fonti pariordinate e osservando le procedure di consultazione obbligatoria prestabilite dall'art. 107 dello statuto speciale, in quanto altrimenti si determinerebbe una menomazione delle attribuzioni delle province autonome e della regione (tra le più recenti: sentenze nn. 182 e 121 del 1997). Sulla base di questi principi giurisprudenziali, appare dunque evidente il vizio del decreto impugnato.

L'art. 90 dello statuto speciale del 1972 stabilisce infatti che nel Trentino-Alto Adige è istituito un tribunale regionale di giustizia amministrativa, con una sezione autonoma per la provincia di Bolzano, "secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo". La specialità della disciplina di questi organi giurisdizionali, la quale peraltro era già contenuta nel testo originario dello statuto (art. 78 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5), è stata ribadita anche dalla successiva legge 27 aprile 1982, n. 186, che, nel dettare le norme generali dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario, all'art. 56 espressamente stabilisce che "l'ordinamento e la disciplina degli organi di giustizia amministrativa nella regione Trentino-Alto Adige sono regolati dal titolo IX del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e relative norme di attuazione".

Il d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, istitutivo del tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e della sezione autonoma di Bolzano, ha dato piena applicazione a questo principio di specialità, in quanto le norme di attuazione in esso contenute hanno puntualmente disciplinato l'assetto di entrambi gli organi di giustizia, anche per quanto riguarda il personale

amministrativo, espressamente previsto dall'art. 12, che regolamenta sia le modalità di istituzione delle segreterie, sia le relative dotazioni organiche, autonomamente e specificamente individuate rispetto a quelle di tutti gli altri organi di giustizia amministrativa delle altre regioni.

Le predette disposizioni di attuazione - che sono state emanate previo parere delle commissioni paritetiche previste dall'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972 - hanno dunque disciplinato, con norme di rango primario, quell'assetto organizzativo nell'esercizio di una "competenza riservata e separata", con la conseguenza che ogni successiva variazione della dotazione del personale amministrativo degli organi di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige deve essere posta in essere da una fonte pariordinata e osservando le particolari procedure di consultazione obbligatoria, a tal fine previste dallo statuto. In questo senso, d'altra parte, è significativo, come precedente specifico, il d.lgs. 6 luglio 1993, n. 291 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche degli uffici statali siti nella provincia di Bolzano), il quale si è conformato a questi criteri sostanziali e formali per modificare la tabella B del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 relativa alla sezione autonoma di Bolzano.

Né, d'altra parte, si può ritenere che forme di "delegificazione" previste in generale in materia di organizzazione e funzionamento delle strutture amministrative del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali possano riguardare anche gli organi di giustizia amministrativa della regione Trentino-Alto Adige, istituiti da una norma di livello costituzionale, che ha riservato la loro attuazione alla competenza di una fonte specifica e "separata" dalle altre. E quindi il mancato rispetto del criterio della competenza e del connesso modulo procedimentale arreca una menomazione all'attribuzione, di rilievo costituzionale, di funzioni consultive obbligatorie della regione e della provincia autonoma.

Il decreto in questione, pertanto, adottato unilateralmente dallo Stato con una fonte di livello non primario e senza che siano state osservate le apposite procedure previste dall'art. 107 dello statuto del Trentino-Alto Adige, va annullato nella tabella A, quadro 3, limitatamente alla dotazione organica del tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento.

4. - Il ricorso della regione Trentino-Alto Adige avverso lo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 1997 è invece inammissibile, per difetto di interesse, in riferimento alla stessa tabella A, nella parte concernente la dotazione organica del personale amministrativo della sezione autonoma di Bolzano. Ed infatti il predetto decreto, nel determinare le dotazioni organiche del personale del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali e degli altri organi di giustizia amministrativa di primo grado, stabilisce espressamente, in calce alla stessa tabella A, quadro 3, nella parte riguardante la sezione autonoma di Bolzano, che "tale dotazione organica assume valore indicativo per essere riassunta nel provvedimento" che dovrà essere successivamente emanato, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 291 del 1993. Tale clausola è del resto coerente con l'art. 1 dello stesso decreto, il quale dispone che le tabelle ad esso allegate sostituiscono quelle che fissavano le precedenti piante organiche, ma tra queste tabelle non era compresa anche quella relativa alla sezione autonoma di Bolzano.

Non si può quindi, per queste ragioni, dubitare che, per tale parte, il decreto sia, allo stato, del tutto carente di efficacia precettiva, esprimendo la relativa tabella solo un'opzione di massima per quella che, secondo gli organi centrali di governo, potrebbe essere la futura dotazione della sezione autonoma di Bolzano. Dalla carenza di precettività consegue quindi l'inidoneità dell'atto a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e l'inesistenza dell'interesse a ricorrere.

Le domande cautelari formulate dalle ricorrenti risultano assorbite dalla presente

decisione di merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Trentino-Alto Adige nei confronti del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 1997 (Rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali e degli altri organi di giustizia amministrativa), limitatamente alla tabella A, quadro 3, nella parte concernente la dotazione organica della sezione autonoma di Bolzano del tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige;

Dichiara che non spetta allo Stato stabilire unilateralmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, al di fuori delle procedure statutariamente previste, la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali del personale del tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige e, di conseguenza, annulla il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 1997, limitatamente alla tabella A, quadro 3, nella parte concernente la dotazione organica del tribunale regionale medesimo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 aprile 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.