CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **44/1958** (ECLI:IT:COST:1958:44)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **PERASSI** - Redattore: - Relatore: **CAPPI**
Udienza Pubblica del **30/04/1958**; Decisione del **26/06/1958**
Deposito del **02/07/1958**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **620 621 622**
Atti decisi:

N. 44

SENTENZA 26 GIUGNO 1958

Deposito in cancelleria: 2 luglio 1958.

Pres. PERASSI - Rel. CAPPI

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 - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente della Regione siciliana con ricorso notificato il 22 agosto 1957, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 10 settembre 1957 ed iscritto al n. 18 del Registro ricorsi 1957, per conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e

lo Stato sorto a seguito del decreto 28 maggio 1957 del Ministro per il tesoro concernente la nomina del liquidatore della Cassa rurale artigiana "La Previdenza" di Valguarnera.

Udita nell'udienza pubblica del 30 aprile 1958 la relazione del Giudice Giuseppe Cappi;

uditi l'avv. Salvatore Orlando Cascio per il ricorrente e il sostituto avvocato generale dello Stato Cesare Arias per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con decreto 28 maggio 1957, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 157 del 25 giugno successivo, il Ministro per il tesoro nominava il dott. Antonio Scarlata liquidatore della Cassa rurale artigiana "La Previdenza", società cooperativa in nome collettivo con sede nel comune di Valguarnera (Enna). La Cassa era stata posta in liquidazione secondo le norme ordinarie, e liquidatore era stato nominato il dott. Francesco Di Gregorio. Il Ministro per il tesoro, col suindicato decreto, "considerata l'opportunità di provvedere, ai sensi dell'art. 86 bis del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375" aveva proceduto alla sostituzione del Di Gregorio coI predetto dott. Scarlata.

La Regione siciliana, con atto 16 agosto 1957, regolarmente notificato, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 10 settembre successivo, proponeva "ricorso per conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei Ministri e nei confronti del Ministro per il tesoro", chiedendo che la Corte volesse "annullare l'impugnato provvedimento (cioè il citato decreto ministeriale 28 maggio 1957), emettendo tutte le necessarie statuizioni".

Il patrocinio della Regione dichiarava nel ricorso di averlo proposto ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dell'art. 27 delle Norme integrative 16 marzo 1956 per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Nel ricorso veniva denunciata la violazione dell'art. 20 dello Statuto siciliano, in relazione all'art. 17 dello stesso Statuto, e denunciata altresì la violazione dell'art. 9 del D.P. R. 27 giugno 1952, n. 1133, contenente le "Norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio". La Regione osservava che l'art. 20 dello Statuto siciliano dispone: "Il Presidente e gli Assessori regionali, oltre alle funzioni esercitate in base agli artt. 12, 13, comma primo e secondo, 19, comma primo, svolgono nella Regione le funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie di cui agli artt. 14, 15, 17", fra le quali (art. 17, lett. c) vi è la "disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio".

La Regione rilevava inoltre che l'art. 9 delle suindicate Norme di attuazione attribuisce all'Amministrazione regionale le competenze che per gli artt. 57 e 67 del R.D.L. n. 375 del 12 marzo 1936 spettavano in campo nazionale al Capo del Governo. Da ciò il ricorso concludeva che la competenza a porre in liquidazione una azienda di credito operante esclusivamente in Sicilia, quale è quella di cui si discute, e di nominare il liquidatore, comporta altresì la competenza a procedere alla sostituzione del liquidatore stesso, qualora se ne ravvisasse la opportunità. Tale conclusione discende da una corretta e logica interpretazione del citato art. 9; è aderente alla norma statutaria, alla quale si voleva dare attuazione; ed è conforme al sistema del D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, che deferisce alla Amministrazione regionale le competenze sulle aziende di credito aventi carattere locale.

"Per le suesposte considerazioni - così il ricorso - e per le altre che verranno esposte nei modi e termini di legge" si concludeva per l'annullamento dell'impugnato decreto.

2. - Si costituivano in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché il Ministro per il tesoro, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale, in data 11

settembre 1957, depositava nella cancelleria della Corte le proprie deduzioni per resistere al ricorso proposto dalla Regione. Preliminarmente, l'Avvocatura osservava che il ricorso doveva essere dichiarato inammissibile nei confronti del Ministro per il tesoro, perché avrebbe dovuto essere proposto esclusivamente nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, giusta le norme degli artt. 37 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Nel merito l'Avvocatura chiedeva che il ricorso fosse respinto per i seguenti motivi:

a) "In punto di fatto, si osserva che la Cassa rurale ed artigiana "La Previdenza" di Valguarnera era ed è tuttora in liquidazione secondo le norme ordinarie (artt. 2448 e 2450 Cod. civ.), in base a provvedimento del Tribunale di Enna in data 2 marzo 1956, che nominava anche il liquidatore in persona del dott. Francesco Di Gregorio; e che, essendo trascorsi oltre 14 mesi senza che fosse compiuto alcun atto inerente alla liquidazione ed avendo, per di più, detto liquidatore declinato l'incarico, l'azienda è venuta a trovarsi nelle condizioni prevedute dall'art. 86 bis del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni, secondo cui: "se un'azienda di credito si trovi in stato di liquidazione secondo le norme ordinarie, anche a seguito della conclusione di un concordato, e la relativa procedura non si svolga con regolarità ovvero con speditezza, il Capo del Governo (ora il Ministro per il tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio) può disporre sia la sostituzione dei liquidatori, sia quella dei membri degli organi di sorveglianza".

b) Poiché la Regione aveva sostenuto, come si è visto, che la competenza per la nomina e sostituzione dei liquidatori delle aziende di credito operanti esclusivamente nella Regione stessa spettava ad essa Regione in forza dello Statuto della Regione siciliana e delle citate Norme di attuazione 27 giugno 1952, n. 1133, l'Avvocatura replicava che "per quanto siffatto trasferimento di competenza possa apparire in armonia con il sistema generale delle suindicate Norme di attuazione", alla tesi della Regione osta insuperabilmente il testo dell'art. 9 delle Norme di attuazione, il quale, mentre nel comma primo trasferisce certe competenze all'Assessore regionale per le finanze, nel comma secondo esplicitamente dispone: "Restano ferme, anche per quanto concerne le competenze, le altre disposizioni contenute nel capo II e nel capo III del titolo VII del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni". In tali disposizioni è appunto compreso l'art. 86 bis, sul quale l'Avvocatura fondava la propria conclusione che anche per le aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale la competenza a sostituire i liquidatori continua ad essere dello Stato.

L'Avvocatura poi aggiungeva che in parecchi altri casi la Regione non aveva impugnato decreti del Ministro per il tesoro analoghi a quello ora impugnato.

Quanto ai rilievi fatti nel ricorso circa le varie forme di liquidazione, l'Avvocatura dello Stato osservava che quando, come nel caso, permane la liquidazione secondo le norme ordinarie "la nomina e la sostituzione dei liquidatori avverrà con le forme previste dall'art. 2450 Cod. civ. e dall'art. 86 bis del R.D.L. 1936, n. 375, senza alcuna interferenza con le norme che disciplinano la messa in liquidazione coatta amministrativa e la conseguente nomina e sostituzione dei commissari liquidatori (art. 67 del R.D.L. 1936, n. 375)".

L'Avvocatura contestava infine che la riserva delle competenze previste nel comma secondo dell'art. 9 delle Norme di attuazione si riferisca, come vorrebbe la Regione, alla competenza dell'Autorità giudiziaria. Tale comma invece contiene soltanto una riserva di competenze amministrative, tra le quali è anche compresa quella dell'art. 86 bis.

3. - Nel suo ricorso la Regione aveva accennato ad ulteriori considerazioni che in appoggio del ricorso sarebbero state esposte "nei modi e termini di legge". Tali altre considerazioni vennero esposte in "deduzioni" depositate in cancelleria il 17 aprile 1958. Queste deduzioni prospettano nuovi profili della controversia. Un rilievo che avrebbe carattere radicale e decisivo consiste in ciò che la Regione nega che l'art. 86 bis del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375,

sul quale il patrocinio dello Stato fonda l'esclusione della competenza regionale, sia compreso nel capo 3 o del titolo VII del predetto decreto 12 marzo 1936 e possa quindi essere invocato contro la Regione in base al secondo comma dell'art. 9 delle Norme di attuazione. Ma dove il patrocinio della Regione si sofferma particolarmente è sull'errore nel quale sarebbe caduta l'Avvocatura dello Stato, per avere tenuto conto soltanto dell'art. 9 delle Norme di attuazione, mentre è necessario tenere presenti anche i precedenti artt. 2, lett. a e b, e 3. Da questi articoli la Regione deduce che le Norme attribuiscono espressamente ad essa Regione, oltre a varie altre facoltà, la competenza a sostituire i liquidatori. Ciò in base particolarmente agli artt. 1 e 2 che attribuiscono alla Regione numerose facoltà in varie materie, fra le quali (lett. e dell'art. 2) "la nomina di amministratori e sindaci degli istituti ed aziende di cui alla lett. a, nei casi in cui dalle vigenti disposizioni è demandata agli organi di vigilanza bancaria".

Il patrocinio della Regione conclude che, se anche si voglia ritenere operante il secondo comma dell'art. 9 delle Norme e quindi l'art. 86 bis del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, fra le competenze riservate allo Stato devono però ritenersi escluse quelle già espressamente regolate dai precedenti articoli delle Norme, fra cui la competenza indicata nella lettera e dell'art. 2, cioè la nomina degli amministratori e dei sindaci, nomina che includerebbe - secondo la Regione - anche la sostituzione dei liquidatori, attribuita al Capo del Governo (ora Ministro per il tesoro) dal ripetuto art. 86 bis.

Infine la Regione contestava di avere mai fatto acquiescenza agli interventi dello Stato nella materia in questione; aggiungendo che la tesi sostenuta dall'Avvocatura avrebbe condotto ad una incongruenza logico - giuridica, in quanto lo Stato, mentre avrebbe riconosciuto una notevole ampiezza di poteri agli organi regionali per le importanti questioni dello scioglimento delle amministrazioni delle aziende di credito e per la revoca dell'autorizzazione alle aziende stesse all'esercizio del credito, avrebbe poi riservata a sé la competenza per il provvedimento assai meno importante della sostituzione dei liquidatori nei casi di irregolarità o lentezza nella liquidazione.

Alla pubblica udienza del 30 aprile 1958 i difensori delle parti hanno svolto le rispettive conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - In linea preliminare si potrebbe osservare che le conclusioni del ricorso non sono complete, in quanto si limitano ad invocare l'annullamento del decreto impugnato, mentre avrebbero dovuto chiedere la risoluzione del conflitto di attribuzione. Tuttavia la Corte ritiene che dall'intero contesto dell'atto introduttivo del giudizio si ricavi con chiarezza l'oggetto del ricorso, con il quale la Regione sostiene che ad emettere il decreto impugnato sarebbe stata competente essa Regione, anziché lo Stato.

2. - In secondo luogo la Corte osserva che, essendo stato regolarmente chiamato in giudizio ed essendosi regolarmente costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, la notifica del ricorso anche al Ministro per il tesoro e la sua costituzione in giudizio mediante lo stesso avvocato dello Stato sono atti superflui che non richiedono alcuna dichiarazione d'inammissibilità del ricorso nei confronti del Ministro per il tesoro.

3. - Per l'esatta intelligenza della questione sottoposta alla Corte, è necessario avere presente il testo dell'art. 9 delle "Norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio", approvate con D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133: "Per gli istituti ed aziende di credito di cui alla lettere a dell'art. 2, lo scioglimento degli organi amministrativi nei casi previsti dall'art. 57, comma primo, del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, o la revoca

dell'autorizzazione all'esercizio del credito e la messa in liquidazione nei casi previsti dall'art. 67, comma primo, dello stesso decreto, saranno disposti, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'Assessore delle finanze, sentito il Comitato regionale per il credito ed il risparmio.

"Restano ferme, anche per quanto concerne le competenze, le altre disposizioni contenute nel capo II e nel capo III del titolo VII del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni".

Delle disposizioni contenute nel capo II e nel capo III del titolo VII del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni fa parte l'art. 86 bis del seguente tenore:

"Se un'azienda di credito si trovi in stato di liquidazione secondo le norme ordinarie, anche a seguito della conclusione di un concordato e la relativa procedura non si svolga con regolarità ovvero con speditezza, il Capo del Governo può disporre sia la sostituzione dei liquidatori, sia quella dei membri degli organi di sorveglianza. Il decreto di sostituzione dei liquidatori è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e, quando riguardi una società, si osserva il disposto dell'art. 58, comma quarto. Il decreto di sostituzione non importa mutamento della procedura di liquidazione alla quale l'azienda sia sottoposta. Le precedenti disposizioni non pregiudicano quanto è stabilito nell'art. 67, qualora ricorrano le condizioni ivi prevedute; esse si applicano anche alle Casse rurali ed artigiane e sostituiscono per queste ultime le norme contenute nell'art. 27 del T.U. approvato con R.D. 26 agosto 1937, n. 1706".

La Regione, nelle sue deduzioni del 17 aprile 1958, ha sostenuto che il citato art. 86 bis, sul quale lo Stato fonda la propria competenza in ordine al decreto impugnato, non fa parte del R.D. L. 12 marzo 1936, n. 375, richiamato dal secondo comma dell'art. 9 delle Norme di attuazione. A1 riguardo è decisivo osservare che il secondo comma dell'art. 9 richiama il R.D.L. 12 marzo 1936 "e successive modificazioni", cosicché bisogna far capo alle leggi 7 marzo 1938, n. 141, e 7 aprile 1938, n. 636, che convertono in legge, con modificazioni, il R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, e il R.D.L. 17 luglio 1937, n. 1400, contenenti disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia. Ora, in queste leggi di conversione è compreso nel titolo VII, capo III, il citato art. 86 bis, che regola quelle competenze che, a tenore del secondo comma dell'art. 9 delle Norme di attuazione, "restano ferme". Fra esse è compresa la competenza dello Stato per la sostituzione, in determinati casi, dei liquidatori di aziende di credito.

Dato ciò e dato il chiaro tenore dell'art. 86 bis, che prevede e regola puntualmente il caso che forma oggetto del decreto impugnato, non può dubitarsi che la competenza ad emanarlo fosse dello Stato e che, di conseguenza, non si sia verificata l'invasione della competenza regionale denunciata nel ricorso.

4. - La Regione, dopo avere, erroneamente, contestato che l'art. 86 bis faccia parte delle disposizioni richiamate nel secondo comma dell'art. 9 delle Norme di attuazione, ritiene di poterne contestare l'efficacia e l'applicabilità nella fattispecie; ma l'assunto non è fondato. L'argomento sul quale la Regione principalmente si fonda consiste in ciò, che per la decisione della causa è necessario tenere presenti, oltre all'art. 9, i precedenti artt. 2 e 3 delle Norme di attuazione. La lettera e dell'art. 2, dà agli organi regionali facoltà di "nomina di amministratori e sindaci degli istituti ed aziende di cui alla lettera a, nei casi in cui dalle vigenti disposizioni è demandata agli organi di vigilanza bancaria". Da qui la Regione deduce che anche la sostituzione dei liquidatori deve ritenersi di sua competenza e che, pertanto, la disposizione generale dell'art. 86 bis deve cadere di fronte a quella particolare della citata lettera e. Di conseguenza, fra le competenze riservate allo Stato nel secondo comma dell'art. 9 delle Norme di attuazione deve in ogni caso ritenersi esclusa quella già attribuita alla Regione dalla lettera e dell'art. 2. La difesa della Regione aggiunge che, mentre l'art. 2 e l'art. 3 delle Norme di attuazione attribuiscono agli organi regionali la competenza in materia di grande momento,

quali ad es. l'ordinamento di istituti ed aziende di credito, e l'autorizzazione al loro esercizio, e mentre l'art. 9 attribuisce alla Regione i provvedimenti di revoca di tale autorizzazione, sarebbe strano ed incoerente che rimanesse riservata allo Stato la competenza per il provvedimento di gran lunga meno importante della sostituzione dei liquidatori.

La Corte osserva, anzitutto, che qui trattasi non di criticare il sistema delle norme di attuazione approvate con il D.P. 27 giugno 1952, ma di applicare tali norme, dopo averle interpretate.

Ora, l'interpretazione che la Regione vorrebbe dare alla lettera e dell'art. 2 di quel decreto, nel senso di comprendere nella dizione "nomina di amministratori e sindaci" anche la nomina dei liquidatori e loro sostituzione, non è da condividere.

La citata disposizione esplicitamente limita la competenza regionale alla nomina di amministratori e sindaci degli istituti di credito a carattere regionale ai casi in cui dalle vigenti disposizioni tale nomina è demandata agli organi di vigilanza bancaria. E questi casi sono pochissimi e ben circoscritti. Non essendo necessario fare una elencazione precisa, basterà ricordare: la nomina dei presidenti e dei vice presidenti delle Casse di risparmio (art. 2 R.D. 24 febbraio 1938, n. 204, convertito nella legge 3 giugno 1938, n. 778); la nomina dei presidenti e dei vice presidenti, e dei presidenti del Collegio sindacale, dei Monti di credito su pegno di 2 categoria, essendo quelli di 1 categoria equiparati alle Casse di risparmio (artt. 5 e 8 della legge 10 maggio 1938, n. 745, sull'ordinamento dei Monti di credito su pegno); e, per quanto si riferisce alle Casse rurali, la sola nomina dei presidenti del Collegio sindacale (art. 13 del T.U. delle leggi sull'ordinamento delle Casse rurali e artigiane approvato con R.D. 26 agosto 1937, n. 1706: tale art. 13, che era in vigore al tempo della emanazione delle Norme di attuazione dello Statuto siciliano, è stato poi modificato dalla legge 4 agosto 1955, n. 707, nel senso che tutti i sindaci delle Casse rurali sono di nomina assembleare).

Non può, dunque, parlarsi di una competenza generale della Regione ad effettuare nomine di amministratori e sindaci.

D'altra parte, è da rilevare che la materia riguardante la nomina dei liquidatori e la loro sostituzione trova una disciplina a sé stante in altre disposizioni di legge, tra le quali sono appunto "le altre disposizioni contenute nel capo II e nel capo III del titolo VII del decreto legge 12 marzo 1936", che, secondo l'espressa statuizione dell'art. 9 delle Norme di attuazione, "restano ferme".

Da tutto ciò si ricava che, contrariamente a quanto possa apparire a prima vista, il capoverso dell'art. 9 delle Norme di attuazione, nel negare il passaggio alla Regione delle competenze previste dalle richiamate "altre disposizioni", non è in contrasto con il sistema adottato per regolare i rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di credito e risparmio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando sul ricorso della Regione per conflitto di attribuzione proposto contro il decreto del Ministro del tesoro 28 maggio 1957, concernente la nomina del liquidatore della Cassa rurale e artigiana "La Previdenza" di Valguarnera:

dichiara che spetta allo Stato la competenza di procedere alla sostituzione dei liquidatori prevista dall'art. 86 bis della legge 7 acrile 1938. n. 636;

respinge, conseguentemente, il ricorso della Regione.

Cosi deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1958.

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 - 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.