CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **80/1958** (ECLI:IT:COST:1958:80)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **PERASSI**
Udienza Pubblica del **19/11/1958**; Decisione del **17/12/1958**
Deposito del **30/12/1958**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **712**
Atti decisi:

N. 80

SENTENZA 17 DICEMBRE 1958

Deposito in cancelleria: 30 dicembre 1958.

Pres. AZZARITI - Rel. PERASSI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - 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 promosso dal Presidente della Giunta regionale Trentino-Alto Adige con ricorso notificato il 21 aprile 1958, depositato il 9 maggio 1958 nella cancelleria della Corte costituzionale ed iscritto al n. 10 del Registro ricorsi 1958, per conflitto di attribuzione tra la

Regione Trentino-Alto Adige e lo Stato, sorto a seguito del decreto 2 settembre 1957, n. 11314/16, col quale il Ministro dei lavori pubblici ha disposto lo scioglimento del Consiglio di amministrazione della cooperativa edilizia "Ara" di Bressanone.

Udita nell'udienza pubblica del 19 novembre 1958 la relazione del Giudice Tomaso Perassi;

uditi l'avv. Massimo Severo Giannini, per delega dell'avv. Eduino Borzaga, 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:

Il Ministro per i lavori pubblici con decreto n. 11314/16 del 2 settembre 1957, in base all'art. 127 del T.U. sull'edilizia popolare ed economica approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 1165, considerato che l'amministrazione della cooperativa edilizia "Ara" con sede in Bressanone aveva dato luogo ad inconvenienti di eccezionale gravità che ne compromettevano il regolare funzionamento, visto il parere della Commissione di vigilanza, di cui agli artt. 129 e segg. del predetto testo unico, dispose lo scioglimento del Consiglio di amministrazione della cooperativa edilizia "Ara" e nominò l'ing. Gaetano Taormina commissario governativo per la gestione straordinaria della cooperativa stessa per la durata di sei mesi dalla data del decreto, conferendo al Commissario governativo, oltre i poteri del Consiglio di amministrazione e quelli deferiti all'assemblea dallo statuto sociale, anche i poteri del collegio sindacale ai sensi dell'art. 2543 del Codice civile.

Lo stesso Commissario governativo comunicò il contenuto di tale decreto ministeriale alla Commissione provinciale di Bolzano, istituita, quale organo regionale per le cooperative della rispettiva provincia, dall'art. 3 della legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, con lettera in data 17 febbraio 1958 pervenuta alla detta Commissione il 22 successivo.

In seguito a ciò la Giunta regionale nella seduta del 16 aprile 1958 deliberò di sollevare conflitto di attribuzione, per regolamento di competenza, avanti alla Corte costituzionale per la dichiarazione di esclusiva competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di vigilanza sulle cooperative operanti nel territorio regionale e per l'annullamento per incompetenza assoluta del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 settembre 1957, n. 11314, relativo alla nomina del Commissario governativo per la cooperativa edilizia a r. l. "Ara" in Bressanone, autorizzando il Presidente della Giunta regionale a proporre il ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza.

Il ricorso del Presidente della Giunta regionale è stato notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dei lavori pubblici in data 21 aprile 1958 e depositato nella cancelleria della Corte il 9 maggio 1958 con la deliberazione della Giunta regionale del 16 aprile 1958, copia del decreto 2 settembre 1957 del Ministro per i lavori pubblici e procura all'avv. Eduino Borzaga ed elezione di domicilio in Roma.

La Regione rileva che il decreto del Ministro per i lavori pubblici relativo alla cooperativa edilizia "Ara" invade la sfera di competenza attribuita alla Regione Trentino-Alto Adige in materia di sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative (art. 4, n. 15, dello Statuto speciale) in relazione agli artt. 1, 3 e 25 della legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, concernente la vigilanza sulle cooperative, la quale se non pregiudica i controlli di carattere tecnico che possono esercitarsi da altre amministrazioni pubbliche competenti per materia, riserva alla Regione la vigilanza amministrativa e la possibilità (art. 25) di revoca degli amministratori e della nomina di un commissario in loro sostituzione. A questo riguardo, si osserva nel ricorso che la Commissione per le cooperative della Provincia di Bolzano nella

seduta del 29 novembre 1957 aveva deliberato di eseguire la revisione ordinaria della cooperativa edilizia "Ara" di Bressanone, affidando l'incarico di revisore al dott. Kurt Mutschlechner di Bolzano e che per impedimento del revisore l'inizio delle operazioni di revisione poté essere fissato solo per il 17 febbraio 1958.

Il ricorso formula le seguenti conclusioni:

"1) Dichiararsi di esclusiva spettanza della Regione Trentino-Alto Adige l'attribuzione costituzionale relativa alla vigilanza amministrativa sulle cooperative e alla possibilità di revoca degli amministratori delle cooperative stesse e di nomina di Commissari in loro sostituzione.

2) Annullarsi per incompetenza assoluta il decreto del Ministro per i lavori pubblici, Div. 16 ter, n. 11314 del 2 settembre 1957, col quale venne sciolto il Consiglio di Amministrazione della cooperativa edilizia "Ara", con sede in Bressanone e nominato come Commissario governativo l'ing. Gaetano Taormina".

Al ricorso della Regione Trentino-Alto Adige resiste lo Stato, per il quale si è costituito in giudizio solo il Presidente del Consiglio dei Ministri con deduzioni depositate in cancelleria il 10 maggio 1958, chiedendo il rigetto del ricorso per i seguenti motivi:

1) Il principio, già affermato da questa Corte rispetto alla Regione sarda (sentenza n. 24 del 1957), che il controllo sugli organi, ove sia eccezionalmente previsto da leggi speciali, spetta sempre allo Stato, si dovrebbe confermare per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige.

2) Comunque, la Regione Trentino-Alto Adige non ha alcun potere di vigilanza sulle cooperative edilizie, che costruiscono con il concorso o con il contributo dello Stato.

La legge dello Stato attribuisce la vigilanza su tali cooperative al Ministero dei lavori pubblici (art. 127 T.U. 28 aprile 1938, n. 1165); e questa norma di carattere particolare, diretta ad assicurare l'utile ed esatto impiego dei fondi erogati e a garantire che l'opera costruita soddisfi le finalità che lo Stato intende raggiungere, deroga alle norme ordinarie sulla disciplina della cooperazione, che attribuiscono invece al Ministero del lavoro e della previdenza sociale la vigilanza su tutte le altre cooperative.

Alla Regione Trentino-Alto Adige, d'altra parte, per effetto della norma contenuta nell'art. 4, n. 15, dello Statuto speciale, spetta una competenza generica in materia di "sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative", che deve essere esercitata anche "in armonia coi principi dell'ordinamento giuridico dello Stato". Perciò le leggi regionali non possono modificare il sistema accolto nella legislazione dello Stato.

L'esame della legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, e del relativo regolamento di attuazione 17 dicembre 1955, mostra, del resto, che la Regione, disciplinando in concreto la materia indicata nell'art. 4, n. 15, dello Statuto, non ha fatto altro che adattare alla propria organizzazione e alle proprie esigenze la legislazione statale sulla disciplina della cooperazione in genere. In base alle stesse norme emanate dalla Regione, risulta cioè che i poteri di vigilanza sulle cooperative devoluti ad organi regionali e provinciali sono soltanto quelli che, in base all'ordinamento giuridico dello Stato, spettano al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e, quale suo organo decentrato, al Prefetto.

L'Avvocatura generale dello Stato ha pertanto chiesto che la Corte voglia rigettare il ricorso della Regione Trentino-Alto Adige e, per l'effetto, dichiarare che spetta allo Stato e, per esso, al Ministero dei LL. PP. la vigilanza sulle cooperative edilizie, che fruiscono del contributo statale finché non sia attuato il riscatto dell'immobile.

Tanto la difesa della Regione quanto l'Avvocatura dello Stato hanno presentato memorie nei termini prescritti.

La difesa della Regione fa rilevare che il problema della concentrazione della vigilanza sulle cooperative presso un unico organo, di carattere regionale, fu affrontato e risolto in sede di elaborazione della legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, a seguito dei rilievi fatti dal Commissario dello Stato su due disegni di legge che precedettero quello approvato. Le maggiori difficoltà non sarebbero sorte per le cooperative edilizie, ma per le casse rurali, sottoposte, più che al controllo, alla direzione tecnica e per certi aspetti anche amministrativa dell'Ispettorato del credito e del risparmio. Tuttavia, anche per le casse rurali si sarebbe raggiunto un accordo con gli organi centrali dello Stato, nel senso di riservare la vigilanza tecnica e finanziaria al suddetto Ispettorato, ed agli organi regionali, invece, la vigilanza sulla ordinatezza interna della vita aziendale e la razionale organizzazione secondo i principi del cooperativismo.

Il principio accolto dalla legge regionale, formulato esplicitamente e in modo generale nel secondo comma dell'art. 1 - vigilanza amministrativa ad un solo organo, col mantenimento dei controlli tecnici spettanti ad altre amministrazioni - si troverebbe enunciato, secondo la difesa della Regione, nella stessa legislazione statale (D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577), che l'avrebbe applicato finora solo in modo parziale. E se in sede di legislazione statale potrebbero, essere giustificate deroghe al suddetto principio, non si vede quali ragioni avrebbero dovuto vietare al legislatore regionale di ispirarsi ad una maggiore razionalità nelle proprie disposizioni. Lo stesso fatto che la legge regionale non fu impugnata dallo Stato starebbe a dimostrare che gli organi centrali acconsentirono a che il principio posto dalla legge 1947 trovasse piena applicazione in sede regionale.

La Regione conclude, quindi, asserendo che il decreto impugnato del Ministro per i lavori pubblici è stato emesso in base ad una norma che non è più applicabile nell'ambito della Regione e che tale provvedimento non riveste nemmeno il carattere di un controllo tecnico per poter essere giustificato in base alla citata norma del secondo comma dell'art. 1 della legge regionale sulle cooperative.

L'Avvocatura dello Stato nella sua memoria insiste nel rilevare che il ricorso della Regione non tiene conto della particolare natura della cooperativa, di cui si tratta, e della speciale legislazione che regola l'edilizia sovvenzionata, che è un complesso di previdenze, previste e disciplinate unitariamente, in vista dello scopo, che perseguono, da leggi che riguardano anche ma non solo le cooperative.

Nell'ordinamento statale, tale materia è sottratta, anche quando la costruzione sia attuata da società cooperative, alla competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per essere attribuita unitariamente, cioè nei suoi aspetti tecnici, economici ed amministrativi a quella del Ministero dei lavori pubblici. Le cooperative edilizie le quali costruiscono o abbiano costruito coi contributi statali edifici adibiti o da adibire ad abitazione dei propri soci, sono soggette alla vigilanza ed al controllo tecnico ed amministrativo dello Stato quanto meno finché non sia attuato il riscatto dell'immobile. Le costruzioni eseguite ai sensi delle norme contenute nel T. U. 28 aprile 1938, n. 1165, inoltre, debbono considerarsi, anche ai fini dell'art. 4, n. 4, dello Statuto speciale Trentino-Alto Adige, opere pubbliche a carico dello Stato e, quindi, sottratte ad ogni ingerenza della Regione.

La legislazione regionale 29 gennaio 1954, n. 7, regola la materia della cooperazione, seguendo la legislazione statale ordinaria, relativa, cioè, allo sviluppo della cooperazione nonché alla vigilanza sulle cooperative in generale ed ai fini dell'attuazione degli scopi propri della cooperazione, ma non riguarda quel particolare settore della legislazione statale, che disciplina unitariamente gli enti, gli istituti e le cooperative che costruiscono col contributo dello Stato. Ciò risulta anche dal fatto che la legge regionale, mentre ha istituito organi ed

uffici che sostituiscono, nell'ambito della loro specifica competenza, organi e uffici dell'Amministrazione statale del lavoro e della previdenza sociale, i quali non hanno alcuna competenza in relazione alle cooperative edilizie sovvenzionate, non ha creato alcun organo che sostituisse la Commissione di vigilanza di cui agli artt. 129 e segg. del T.U. 28 aprile 1938, n. 1165, la quale è un organo fondamentale per la vigilanza sulle cooperative edilizie sovvenzionate. La sua mancata sostituzione è un indice della volontà dello stesso legislatore regionale, il quale non intese provvedere anche in merito alla vigilanza sulle cooperative edilizie, disciplinate dal predetto testo unico sulla edilizia economica e popolare.

Alla pubblica udienza del 19 novembre 1948 i difensori delle parti hanno svolto le rispettive conclusioni.

Considerato in diritto:

Il decreto in data 2 settembre 1957, col quale il Ministro per i lavori pubblici ha disposto lo scioglimento del Consiglio di amministrazione della cooperativa edilizia "Ara" di Bressanone ed in relazione al quale la Regione Trentino-Alto Adige ha sollevato il conflitto di attribuzione, è stato emesso dal Ministro con riferimento all'art. 127 del T.U. sull'edilizia popolare ed economica approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 1165. Tale articolo è compreso nel cap. II del titolo VII del detto T. U. che ha per oggetto la "vigilanza sulle cooperative a contributo erariale", alle quali non è controverso che appartenga la cooperativa "Ara" di Bressanone.

La Regione Trentino-Alto Adige col suo ricorso sostiene che il detto decreto del Ministro per i lavori pubblici invade la sfera di competenza costituzionale ad essa attribuita in materia di sviluppo della cooperazione e di vigilanza sulle cooperative (art. 4, n. 15, legge costituzionale n. 5) "in relazione agli artt. 1, 3 e 25 della legge regionale n. 7 del 29 gennaio 1954, la quale legge regionale, se non pregiudica (art. 1) i controlli di carattere tecnico che possono essere esercitati da altre amministrazioni pubbliche competenti per materia, riserva alla Regione la vigilanza amministrativa e la possibilità di revoca degli amministratori e della nomina di un commissario in loro sostituzione". Secondo la Regione, in seguito all'emanazione della legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, concernente la vigilanza sulle cooperative, che ha unificato la vigilanza amministrativa su di esse presso un unico organo di carattere regionale col mantenimento dei controlli tecnici spettanti ad altre amministrazioni, l'art. 127 del T.U. sull'edilizia popolare ed economica del 1938 non è più applicabile per le cooperative edilizie site nella Regione, perché la legge regionale sulle cooperative non contiene nessuna riserva di competenza a favore del Ministro per i lavori pubblici.

La Regione Trentino-Alto Adige, facendo riferimento alla legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, per sostenere che l'impugnato decreto del Ministro per i lavori pubblici ha invaso la sua sfera di competenza costituzionale, dimostra di attribuire alla esistenza di detta legge regionale, non impugnata dallo Stato, un valore rilevante ai fini di determinare la portata della norma dell'art. 4, n. 15, dello Statuto speciale che attribuisce alla Regione la competenza in materia di "sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative", in modo da dedurne che il decreto ministeriale di scioglimento del Consiglio di amministrazione della cooperativa edilizia "Ara" ha invaso tale competenza della Regione.

L'art. 1 della citata legge regionale dispone che "le funzioni e i poteri in materia di vigilanza e di controllo sulle cooperative che leggi vigenti attribuiscono alla Autorità governativa sono esercitati nella Regione Trentino-Alto Adige dalle Autorità regionali e provinciali competenti" e che "la vigilanza sulle società cooperative e loro consorzi si attua nella Regione secondo le disposizioni della presente legge", aggiungendo che "tale vigilanza non pregiudica i controlli di carattere tecnico che possano essere esercitati da altre

amministrazioni pubbliche competenti per materia".

Nell'art. 2 della stessa legge è regolata l'istituzione dell'Ufficio del registro delle cooperative "che sostituisce a tutti gli effetti il registro istituito presso le Prefetture in base al D.L.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577", e si dispone che nel registro regionale si iscrivono le cooperative ed i consorzi delle cooperative esistenti nelle due provincie della Regione, distintamente secondo la loro appartenenza ad una delle categorie indicate dalla stessa legge, fra le quali è indicata anche quella delle "cooperative edilizie".

Ora, ai fini della decisione sul conflitto di attribuzione fra la Regione Trentino-Alto Adige e lo Stato, che forma oggetto del presente giudizio, è fondamentale la questione di accertare se la "vigilanza sulle cooperative", attribuita alla competenza della Regione dall'art. 4, n. 15, dello Statuto speciale, di cui la legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, regola l'esercizio, si estenda alle cooperative edilizie a contributo erariale, alla quale categoria appartiene la cooperativa "Ara".

A tale riguardo si rileva che la citata legge regionale si informa al D.L. C. P. S. 14 dicembre 1947, n. 1577, recante provvedimenti per la cooperazione, secondo il quale (art. 1) la vigilanza sulle società e sugli enti cooperativi e loro consorzi è attribuita al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, eccettuati i casi in cui norme speciali dispongano diversamente. Le norme sulle cooperative edilizie a contributo erariale si trovano in altri testi legislativi e cioè nel T.U. delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica, approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni, secondo il quale la vigilanza sul funzionamento delle cooperative edilizie a contributo erariale spetta al Ministero dei lavori pubblici (art. 125), a cui sono attribuite varie funzioni attinenti alla concessione e all'impiego dei contributi dello Stato a tali cooperative. Lo stesso T.U., a tutela dell'interesse dello Stato per quanto concerne la concessione e l'impiego dei contributi da esso accordati, sottopone le cooperative edilizie a contributo erariale ad un regime speciale, per il quale, tra l'altro, è istituita presso il Ministero dei lavori pubblici la Commissione di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica. La legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, non contiene disposizioni speciali per le cooperative edilizie a contributo erariale: in particolare essa non ha istituito una Commissione di vigilanza avente compiti analoghi a quelli attribuiti dal T. U. del 1938 alla Commissione di vigilanza istituita presso il Ministero dei lavori pubblici, che ha speciali attribuzioni per quanto concerne il funzionamento delle cooperative edilizie a contributo erariale ed il cui parere è obbligatoriamente richiesto per l'emanazione da parte del Ministro per i lavori pubblici del decreto di scioglimento di una di tali cooperative edilizie. In realtà, queste cooperative, pur avendo la forma di società private cooperative, si caratterizzano come strumenti mediante i quali si esplica la politica economica dello Stato intesa a favorire l'incremento delle costruzioni nel campo dell'edilizia economica e popolare. La concessione da parte dello Stato di un contributo alle condizioni stabilite dalla legge imprime a tali cooperative una qualifica giuridica speciale che le distingue dalle altre cooperative anche edilizie. In queste condizioni, dalla stessa legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7, alla quale si richiama la Regione nel suo ricorso, si desume che le cooperative, alle quali si riferisce la vigilanza attribuita alla competenza della Regione dall'art. 4, n. 15, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, non comprendono le cooperative edilizie a contributo erariale. Né esistono norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in base alle quali siano state trasferite le attribuzioni demandate al Ministero dei lavori pubblici in materia di vigilanza sulle cooperative a contributo erariale dal T.U. sull'edilizia popolare ed economica approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 1165.

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando sul conflitto di attribuzione fra la Regione Trentino-Alto Adige e lo Stato sollevato dal Presidente della Giunta regionale con ricorso in data 21 aprile 1958 in relazione al decreto in data 2 settembre 1957, n. 11314/16, col quale il Ministro per i lavori pubblici ha disposto lo scioglimento del Consiglio di amministrazione della cooperativa edilizia "Ara" di Bressanone e la nomina di un commissario governativo per la gestione straordinaria della cooperativa stessa:

dichiara che per le cooperative edilizie a contributo erariale esistenti nella Regione Trentino-Alto Adige spetta allo Stato la competenza di emettere il provvedimento di scioglimento del consiglio di amministrazione di dette cooperative e di nominare un commissario governativo;

respinge la domanda di annullamento del suindicato decreto 2 settembre 1957, n. 11314/16, del Ministro per i lavori pubblici.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 dicembre 1958.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - 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.