

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **145/1967** (ECLI:IT:COST:1967:145)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **BENEDETTI**

Udienza Pubblica del **16/11/1967**; Decisione del **12/12/1967**

Deposito del **15/12/1967**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **4765 4766 4767 4768 4769**

Atti decisi:

N. 145

## SENTENZA 12 DICEMBRE 1967

*Deposito in cancelleria: 15 dicembre 1967.*

Pres. AMBROSINI - Rel. BENEDETTI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 6 marzo 1967, depositato in cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 7 del Registro ricorsi 1967, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana, sorto a seguito della deliberazione in data 8 novembre 1966, con la quale il Comitato per il credito e il risparmio

presso la Regione siciliana ha consentito la dispensa delle incompatibilità previste dagli artt. 6 del testo unico delle leggi sulle casse di risparmio approvato con R.D. 25 aprile 1929, n. 967, e 4 del R.D.L. 24 febbraio 1938, n. 204, convertito nella legge 3 giugno 1938, n. 778.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 16 novembre 1967 la relazione del Giudice Giovanni Battista Benedetti;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, e l'avv. Antonio Sorrentino, per la Regione siciliana.

*Ritenuto in fatto:*

Con deliberazione in data 8 novembre 1966 il Comitato per il credito ed il risparmio presso la Regione siciliana accordava a tre consiglieri di amministrazione e ad un sindaco della Cassa centrale di risparmio per le provincie siciliane la dispensa dalle incompatibilità previste dagli artt. 6 del testo unico delle leggi sulle casse di risparmio approvato con R.D. 25 aprile 1929, n. 967, e 4 del R.D.L. 24 febbraio 1938, n. 204, convertito nella legge 3 giugno 1938, n. 778.

Contro tale delibera ha proposto ricorso il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato con atto depositato in cancelleria in data 16 marzo 1967. In tale atto, e nella memoria depositata il 30 ottobre successivo, l'Avvocatura sostiene che il provvedimento impugnato esorbita dalla competenza attribuita alla Regione siciliana in materia di credito e risparmio dall'art. 20 dello Statuto, in relazione all'art. 17, lett. e, e dagli artt. 1 e 2 del D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, contenente norme di attuazione dello Statuto nella predetta materia. Osserva al riguardo che l'emanazione dei provvedimenti di deroga alle incompatibilità previste dalle sopra indicate disposizioni è riservata allo Stato perché, come si evince dall'art. 2, lett. a ed e, del D.P.R. n. 1133 del 1952, le attribuzioni del Comitato regionale sono tassativamente circoscritte, per la parte che qui interessa, all'ordinamento di istituti ed aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale e alla nomina di amministratori e sindaci di detti istituti ed aziende nei casi in cui dalle vigenti disposizioni è demandata agli organi di vigilanza bancaria. Ora, ad avviso dell'Avvocatura, i provvedimenti di dispensa dalle incompatibilità non possono ricomprendersi in quelli cui si riferiscono le lettere a ed e dell'art. 2 ora ricordato: non in quelli indicati dalla lettera a perché col termine "ordinamento" di istituti ed aziende di credito la norma ha evidentemente inteso riferirsi a provvedimenti a contenuto generale; né in quelli indicati dalla lettera e in quanto la dispensa dalle incompatibilità non può considerarsi una semplice facoltà compresa nel potere di nomina, che in pochi e ben determinati casi è stato devoluto al Comitato regionale, ma si configura come manifestazione di un potere distinto che non è affatto contemplato dalle norme di attuazione.

Precisa inoltre l'Avvocatura che con tali norme sono state trasferite alla Regione alcune delle funzioni spettanti in materia di credito e risparmio al Comitato interministeriale, al Ministero del tesoro e alla Banca d'Italia e non anche le funzioni spettanti nella stessa materia al Ministero dell'interno. Il parere favorevole di quest'ultimo, che è determinante ai fini dell'emanazione del provvedimento di dispensa, non può quindi considerarsi attribuito all'Assessore per gli Enti locali onde, anche sotto questo profilo, deve essere esclusa la competenza, quanto meno esclusiva, della Regione a provvedere nella materia in contestazione.

Sottolinea infine l'Avvocatura l'evidente esigenza che, in ossequio all'art. 3 della costituzione, la materia delle deroghe sia trattata uniformemente sul piano nazionale non

comportando essa alcuna valutazione di esigenze ed interessi locali e conclude chiedendo che la Corte voglia dichiarare che spetta allo Stato rilasciare "deroghe" alle incompatibilità degli amministratori e dei sindaci di istituti e di aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio siciliano, annullando il provvedimento impugnato.

Con atto depositato in cancelleria il 22 marzo 1967 si è costituito nel presente giudizio il Presidente della Regione siciliana, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Sorrentino. Nelle deduzioni costitutive e nella memoria del 31 ottobre 1967, che le amplia e le sviluppa, la difesa della Regione sostiene che la interpretazione data dall'Avvocatura alle norme di attuazione contenute nel D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, fraintende lo spirito e la lettera di esse. Per coglierne l'esatto contenuto occorre tener presente il principio generale che risulta dall'art. 20 dello Statuto, secondo il quale, una volta intervenuto il passaggio delle attribuzioni nelle materie previste dagli artt. 14, 15 e 17, le funzioni esecutive ed amministrative spettano agli organi regionali. Se, per contro, le disposizioni degli artt. 1 e 2 del D.P.R. n. 1133 dovessero intendersi nel senso che una funzione tipicamente amministrativa, o esecutiva, quale quella di valutare la sussistenza dei presupposti per dispensare nel singolo caso un amministratore od un sindaco di una cassa di risparmio da una incompatibilità, sia riservata agli organi statali, dovrebbe in via incidentale esaminarsi la costituzionalità di dette disposizioni per l'evidente contrasto con l'art. 20 dello Statuto.

A tale giudizio di incostituzionalità non dovrà però pervenirsi se alle norme di attuazione si dà una interpretazione meno restrittiva di quella sostenuta nel ricorso. Non è esatto, infatti, ritenere che la competenza demandata al Comitato regionale in materia di "ordinamento di istituti ed aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale", riguardi solo l'emanazione di norme e provvedimenti di portata generale; essa comprende invece anche l'adozione di provvedimenti amministrativi speciali. L'espressione "ordinamento" nel nostro linguaggio giuridico ha un duplice significato: di ordinamento giuridico e di organizzazione concreta e non è dubbio che nel concetto di organizzazione rientri anche e soprattutto la formazione degli organi. Neppure è esatta l'affermazione che il potere di dispensa sia autonomo e distinto da quello di nomina, dovendosi per contro ritenere che quest'ultimo sia comprensivo anche della possibilità di dispensare il nominato da una eventuale incompatibilità; di tal che ogni qual volta la nomina di amministratori e di sindaci è di competenza del Comitato regionale deve altresì riconoscersi a quest'organo il potere di valutare la sussistenza di motivi di incompatibilità e dispensarne gli interessati.

Non pertinente, secondo la difesa della Regione, è il riferimento fatto ex adverso all'art. 3 della costituzione; a parte la circostanza che nel caso in esame non si fa questione di parità dei cittadini di fronte alla legge, è decisivo considerare, sotto un profilo generale, che la materia delle deroghe difficilmente si potrebbe inquadrare nell'ambito del principio di eguaglianza e, sotto un profilo specifico, che, come risulta dal provvedimento impugnato, il Comitato regionale si è ispirato agli stessi principi del Comitato interministeriale.

La difesa della Regione conclude perciò in via principale perché il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri sia respinto e in via subordinata perché siano dichiarati illegittimi gli artt. 1, 2 e 10 del D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, nella parte in cui riservano al Comitato interministeriale del credito e risparmio il potere di accordare la dispensa dalle incompatibilità previste dalla legge per gli istituti e le aziende di credito operanti esclusivamente nell'ambito regionale.

#### *Considerato in diritto:*

1. - La questione deferita alla Corte con il ricorso indicato in epigrafe è di stabilire se spetti

allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per il credito e risparmio, ovvero alla Regione siciliana, e per essa al Comitato regionale, la competenza ad emettere i provvedimenti di deroga alle incompatibilità per l'ufficio di amministratore e di sindaco delle casse di risparmio, previsti dall'art. 4 del R.D.L. 24 febbraio 1938, n. 204, integrato dall'articolo unico della legge di conversione 3 giugno 1938, n. 778. Per risolvere tale questione è necessario esaminare il decreto presidenziale 27 giugno 1952, n. 1133, contenente norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio, poiché di queste disposizioni le parti hanno dato diversa interpretazione per svolgere opposte tesi a sostegno della rispettiva competenza ad emanare i provvedimenti oggetto della impugnativa.

L'art. 1 del citato decreto ha istituito presso la Regione un Comitato per il credito ed il risparmio al quale sono state demandate le attribuzioni spettanti al Comitato interministeriale in alcune materie, specificamente indicate nelle varie lettere del successivo art. 2 tra le quali: "l'ordinamento di istituti ed aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale" (lett. a) e "la 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" (lett. e). L'art. 10 stabilisce, infine, che per tutto quanto non previsto nel decreto di attuazione, e con esso non in contrasto, "si applicano nella Regione le disposizioni dello Stato in materia di difesa del risparmio e disciplina della funzione creditizia e sono competenti gli organi previsti da dette disposizioni". Orbene dal combinato disposto delle norme richiamate può dedursi che nella materia del credito e del risparmio, in cui è riconosciuta alla Regione una potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 17, lett. e, dello Statuto, non si è inteso trasferire agli organi regionali una potestà amministrativa piena escludente qualsiasi residua attribuzione di potestà nella stessa materia degli organi statali. Le norme di attuazione hanno per contro assolto lo scopo di precisare, da un canto, le funzioni statali trasferite, facendone una elencazione letterale e tassativa, nella quale non figura puntualmente il potere di deroga in discussione, o di riaffermare, dall'altro, la competenza degli organi centrali in ordine a provvedimenti e funzioni inerenti a questioni d'interesse generale da risolvere in modo unitario su piano nazionale.

Alla stregua di queste considerazioni non può essere condivisa la tesi della difesa della Regione, basata su una interpretazione estensiva delle norme di attuazione, secondo la quale i provvedimenti di dispensa delle incompatibilità relativi agli amministratori e sindaci, la cui nomina non spetta agli organi di vigilanza, dovrebbero ricomprendersi nella materia "ordinamento di istituti e aziende di credito" cui si riferisce la lettera a del citato articolo

2. Il termine "ordinamento" indica provvedimenti a contenuto generale, mentre la dispensa dalle incompatibilità è un provvedimento a contenuto particolare che riguarda persone determinate.

Neppure è esatto sostenere che quando si tratti delle nomine di competenza della Regione ai sensi della lett. e la facoltà di dispensa debba ritenersi compresa nel potere di nomina. A parte il fatto che tale potere, come la Corte ha avuto occasione di precisare (sent. 44 del 1958), si riferisce a pochissimi casi ben circostanziati - tra i quali per le Casse di risparmio la nomina dei soli presidenti e vicepresidenti - è da osservare che il provvedimento di dispensa si distingue da quello di nomina, sia per il procedimento di formazione, sia per la diversità del contenuto e delle ragioni che ne giustificano l'adozione. Sotto il primo aspetto è da tener presente che trattasi di provvedimento di un organo collegiale emesso previo parere favorevole del Ministro dell'interno, parere vincolante e quindi decisivo. Elemento quest'ultimo degno di particolare rilievo ove si consideri che con le norme di attuazione sono state demandate agli organi regionali alcune funzioni spettanti al Comitato interministeriale e ad altri organi centrali, quali il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia, ma non anche le attribuzioni in materia di competenza del Ministero dell'interno. Evidente è poi la diversità del contenuto e delle ragioni giustificatrici dell'atto di dispensa perché la rimozione di una causa di incompatibilità - che è cosa ben diversa dalla nomina - è espressione del potere di vigilanza,

che, sebbene comporti la valutazione di casi singoli ed esigenze particolari per deliberare in ordine alla opportunità e meno di consentire il contemporaneo esercizio di differenti uffici, riguarda nondimeno materia di estrema delicatezza che il legislatore nel suo prudente ed insindacabile apprezzamento ha ritenuto di non dover trasferire per trattarla uniformemente in tutto il territorio dello Stato.

Può pertanto affermarsi che con le norme di attuazione contenute nel D. P. n. 1133 del 1952 il potere di dispensa dalle incompatibilità, previsto dalla legge 3 giugno 1938, n. 778, non è stato trasferito alla Regione.

2. - Occorre ora esaminare la richiesta formulata dalla difesa della Regione di promuovere in via incidentale, in questo giudizio, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 10 delle norme di attuazione in riferimento all'art. 20 dello Statuto.

La questione è manifestamente infondata. La censura d'incostituzionalità nuove dall'erroneo presupposto che in tutte le materie attribuite alla competenza legislativa regionale, e in particolare anche in quelle attribuite alla legislazione concernente, lo Stato sia tenuto a trasferire alla Regione tutte le competenze amministrative, senza riservare a sé alcun potere. Ciò non è esatto, essendo invece le norme di attuazione destinate tra l'altro a coordinare i poteri normativi statali e regionali, ed essendo chiaro che, specialmente in quelle materie in cui la legislazione regionale sia tenuta a rispettare i principi ed interessi cui si informa la legislazione dello Stato, le norme di attuazione possano e debbano regolare l'attività amministrativa degli organi regionali in modo conforme agli anzidetti principi ed interessi.

Nella materia del credito e risparmio, che è concorrente ai sensi dell'art. 17 dello Statuto, devono perciò ritenersi legittime le norme che prevedono l'intervento in sede amministrativa degli organi centrali tutte le volte in cui i provvedimenti da adottare afferiscano ad interessi la cura dei quali lo Stato abbia ritenuto di non dover trasferire per ragioni di unitaria disciplina.

Va pertanto annullata la deliberazione 8 novembre 1966 impugnata con il ricorso in esame.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio la competenza a concedere dispensa dalle incompatibilità per l'ufficio di amministratore e di sindaco delle Casse di risparmio ai sensi dell'art. 4 del R D. L. 24 febbraio 1938, n. 204, convertito in legge 3 giugno 1938, n. 778;

annulla conseguentemente la deliberazione 8 novembre 1966 del Comitato regionale per il credito ed il risparmio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1967.

GASPARE AMBROSINI - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI.

---

*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.*