

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **105/1968** (ECLI:IT:COST:1968:105)

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

Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **DE MARCO**

Udienza Pubblica del **20/06/1968**; Decisione del **02/07/1968**

Deposito del **16/07/1968**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2986 2987 2988 2989**

Atti decisi:

N. 105

SENTENZA 2 LUGLIO 1968

Deposito in cancelleria: 16 luglio 1968.

Pres. SANDULLI - Rel. DE MARCO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - Dott. ANTONIO MANCA - 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 - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 29 gennaio 1968, depositato in cancelleria il 17 febbraio successivo ed iscritto al n. 4 del Registro

ricorsi 1968, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana, sorto per effetto della deliberazione dell'E.R.A.S. in data 6 luglio 1962, n. 1054, sul trattamento di quiescenza dovuto al personale dipendente.

Visto l'atto di costituzione del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 20 giugno 1968 la relazione del Giudice Angelo De Marco;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna, per il ricorrente, e l'avv. Giuseppe Guarino, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Con deliberazione in data 6 luglio 1962, n. 1054, approvata il successivo 1 ottobre dall'Assessore regionale dell'agricoltura, il Consiglio di amministrazione dell'E.R.A.S. - ora Ente di sviluppo agricolo per la Sicilia - adottava talune norme e criteri per il miglioramento del trattamento di quiescenza dovuto al personale dipendente, al dichiarato intento di dare applicazione, nelle more dell'approvazione del regolamento organico da parte degli organi di controllo, agli artt. 16 e 17 del regolamento stesso.

Su ricorso di un dipendente dell'E.R.A.S. che chiedeva l'applicazione di tali norme più favorevoli, avendo l'Avvocatura dello Stato eccepito che la deliberazione 6 luglio 1962 doveva ritenersi inefficace, perché adottata senza il preventivo concerto con lo Stato (Ministro per il tesoro) prescritto dall'art. 11 del D.L.C.P.S. 5 agosto 1947, n. 778, il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, con decisione 29 aprile-19 ottobre 1967, n. 382, rilevava che la denunciata violazione del citato art. 11, avrebbe potuto porre in essere non un vizio di legittimità, deducibile in sede di giurisdizione amministrativa, ma un vizio di legittimità costituzionale che avrebbe potuto dar luogo ad un conflitto di attribuzioni di competenza di questa Corte e, poiché tale conflitto non risultava sollevato, dichiarava esecutiva la deliberazione suddetta.

Venuto a conoscenza di questa decisione, il magistrato della Corte dei conti delegato presso l'E.S.A. con funzioni di controllo, con nota 29 novembre 1967, n. 1278, ne dava notizia alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini di un eventuale ricorso per regolamento di competenza.

Infatti, con ricorso notificato il 29 gennaio 1968 e depositato il 17 febbraio successivo, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato il conflitto di attribuzioni, chiedendo a questa Corte di dichiarare, in relazione alla deliberazione 6 luglio 1962, n. 1054 dell'E.R.A.S., approvata dall'Assessorato agricoltura e foreste della Regione siciliana il 1 ottobre successivo, che l'approvazione spetta, bensì a tale Assessorato, ma previo accordo od intesa con l'organo dello Stato (Ministero del tesoro) e, in conseguenza, di annullare l'approvazione accordata dal solo Assessore.

A sostegno del gravame, premesso che deve ritenersi tempestivo, in quanto solo attraverso la lettera del magistrato della Corte dei conti, la Presidenza del Consiglio ha avuto notizia dell'atto impugnato, si deduce quanto segue:

a) l'E.R.A.S. (ora Ente di sviluppo agricolo) è Ente al quale lo Stato contribuisce in via ordinaria, come tale, sottoposto al controllo della Corte dei conti e, di conseguenza, doveva, come deve, considerarsi soggetto alla particolare tutela istituita dal D.L.C.P.S. n. 778 del 5 agosto 1947, che, con l'art. 11 dispose che i regolamenti organici, concernenti la disciplina economica e giuridica degli Enti, al cui mantenimento lo Stato concorra con contributi a

carattere continuativo, sono soggetti all'approvazione del Ministero competente di concerto con quello del tesoro.

b) È vero che col decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789, in attuazione dello Statuto speciale, le attribuzioni del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, nel territorio della Regione siciliana, sono state trasferite all'Amministrazione regionale, ma è vero, altresì, che non sono state trasferite anche le attribuzioni del Ministero del tesoro.

In conseguenza, poiché è chiaro che non potevano essere trasferiti alla Regione poteri maggiori di quelli attribuiti al Ministero dell'agricoltura e foreste, il limite del "concerto" col Ministero del tesoro sussiste anche per la Regione.

Eseguiti gli adempimenti di legge, è intervenuta nel giudizio la Regione siciliana, il di cui patrocinio, con la memoria di intervento, ha dedotto, in sostanza, quanto segue.

1. - In via pregiudiziale:

a) Anzitutto è assai dubbio che la Presidenza del Consiglio sia venuta a conoscenza di un atto emanato ben sei anni fa, soltanto in seguito alla lettera del magistrato della Corte dei conti delegato presso l'E.R.A.S. e, di conseguenza, è assai dubbia la tempestività del ricorso.

b) Manca, del resto, nella specie un qualsiasi interesse tale da legittimare, allo stato attuale, l'impugnazione, che è stata proposta. Il provvedimento impugnato, infatti, allo stato, ha perduto ogni efficacia diretta, in quanto è intervenuta una ulteriore normativa ed ha conservato soltanto un'efficacia indiretta, dovendosene tenere conto al momento di liquidare ai dipendenti il trattamento di quiescenza.

Inoltre l'accoglimento del ricorso non avrebbe alcun pratico effetto e si risolverebbe soltanto in un'astratta affermazione di competenza, non potendosi disconoscere ai dipendenti dell'Ente il trattamento di quiescenza, che ad essi è stato assicurato col detto provvedimento.

2. - Sul merito:

a) La disposizione dell'art. 11 del D.L.C.P.S. n. 778 del 1947 non è applicabile nella specie, in quanto la deliberazione 6 luglio 1962 dell'E.R.A.S. non ha natura di regolamento organico.

b) Comunque, la suddetta disposizione non è più applicabile nella specie, in quanto la Regione, facendo uso della sua competenza legislativa esclusiva, in materia di agricoltura e foreste, ha emanato la legge 12 maggio 1959, n. 21, l'art. 9 della quale dispone che le deliberazioni del Consiglio di amministrazione dell'E R.A.S. debbono essere trasmesse all'Assessorato dell'agricoltura e foreste per l'esame e l'approvazione.

Con tale norma, infatti, si è verificata la eliminazione delle disposizioni di leggi dello Stato disciplinanti in modo diverso la materia regolata.

Sulla base di tali deduzioni nell'interesse della Regione si chiede che il ricorso venga dichiarato tardivo o inammissibile o, comunque, infondato nel merito.

Con memoria depositata il 7 corrente, l'Avvocatura dello Stato, a confutazione delle deduzioni contenute nella memoria di intervento della Regione siciliana, obietta, in sostanza, quanto segue.

1. - Sulle pregiudiziali:

a) La tempestività del ricorso non può essere messa in dubbio, in quanto, mentre è pacifico che la deliberazione dell'E.R.A.S. 6 luglio 1962 non è stata mai notificata (né pubblicata a

norma di legge), la Regione non ha dimostrato che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ne abbia avuta piena conoscenza prima di aver ricevuto la lettera 29 novembre 1967 del magistrato della Corte dei conti delegato al controllo dell'E.R.A.S.

b) L'interesse all'impugnativa, in riferimento al tempo e al modo in cui la suddetta deliberazione è stata approvata, non può essere contestato.

Né tale interesse può essere venuto meno per effetto della ulteriore normativa adottata ai riguardo, sia dall'E.R.A.S. sia dalla Regione, in quanto, sostanzialmente, questa nuova normativa ha, sia pure in via transitoria, conservato efficacia a quella deliberazione, che, conseguentemente, continua ad avere gravi effetti pratici, in quanto implica il raddoppio delle indennità di licenziamento, con un onere di vari miliardi.

Comunque, nei riguardi delle deliberazioni dell'E.R.A.S. che hanno adottato il nuovo regolamento organico è stato proposto altro separato ricorso per conflitto di competenza, nel quale si è chiesta anche la sospensione dell'esecuzione degli atti, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Analoga istanza di sospensione si propone anche nei riguardi della deliberazione 6 luglio 1962.

2. - Nel merito:

a) Anche col richiamo alla giurisprudenza di questa Corte si ribadisce il concetto che l'E.R.A.S. è un Ente strumentale e para-regionale, rispetto al quale la Regione ha l'obbligo di osservare strettamente, nell'esercizio delle funzioni ad essa riservate, le norme ed i principi costituzionali, circa le sfere di potere ad essa trasferite e quelle che lo Stato si è riservate.

Poiché alla Regione sono state trasferite le attribuzioni del Ministero dell'agricoltura e foreste, ma non anche quelle del Ministero del tesoro, laddove il Ministro per l'agricoltura e le foreste doveva provvedere di concerto col Ministro per il tesoro, anche la Regione deve fare altrettanto.

b) Che, poi, la deliberazione 6 luglio 1962 non abbia carattere regolamentare non è seriamente sostenibile.

c) Infine, l'argomento, per l'inapplicabilità nella specie dell'art. 11 del D.L.C.P.S. n. 778 del 1947, che vorrebbe trarsi dall'art. 9 della legge regionale 12 maggio 1959, n. 21, sul riordinamento dell'E.R.A.S. è inconsistente, in quanto il limite dei poteri amministrativi del Ministero dell'agricoltura e foreste, trasferiti alla Regione, sussiste anche per la potestà legislativa esclusiva, epperò non può ritenersi che, per giunta implicitamente, nell'esercizio di tale potestà legislativa, la Regione possa aver abrogato la normativa statale, che quel limite ha posto in essere, col richiedere, per taluni atti del Ministero dell'agricoltura e foreste il previo concerto col Ministero del tesoro.

Nell'interesse della Presidenza del Consiglio, s'insiste, pertanto, nel chiedere l'accoglimento del ricorso.

Anche il patrocinio della Regione, in data 7 corrente, ha depositato una memoria, con la quale, in sostanza, si deduce quanto segue.

1. - In via pregiudiziale:

a) Il ricorso proposto dallo Stato, in quanto intende impugnare autonomamente, per conflitto di attribuzioni, la deliberazione 6 luglio 1962, n. 1054 del Consiglio di amministrazione dell'E.R.A.S., è inammissibile per difetto di giurisdizione della Corte

costituzionale, in quanto il conflitto di attribuzioni può sorgere soltanto fra Stato e Regioni (o fra Regioni) mentre lo Stato non può, con tale mezzo di gravame dolersi di un atto amministrativo, emanato da un Ente che non sia l'Ente- Regione.

b) Non si contesta che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, il termine per ricorrere decorre dal giorno in cui gli organi legittimati alla proposizione del conflitto di attribuzioni abbiano avuto conoscenza dell'atto (fuori dei casi di notificazione o di pubblicazione) e che tali organi sono la Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo Stato e la Presidenza della Giunta regionale per la Regione.

Ma, nella specie, la questione si presenta con caratteri particolari, in quanto non è contestabile che la deliberazione 6 luglio 1962 dell'E.R.A.S. era a conoscenza del magistrato della Corte dei conti delegato presso tale Ente, fin dalla sua emanazione, in quanto tale magistrato assisteva alle sedute del Consiglio di amministrazione.

Non è, inoltre, contestabile che l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, che rappresentava e difendeva l'E.R.A.S. nel giudizio contro la stessa promosso davanti al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, avente per oggetto proprio l'impugnativa di quella deliberazione e che eccepì l'inefficacia della stessa per difetto di concerto col Ministro per il tesoro, ignorasse non soltanto la ripetuta deliberazione, ma anche il conflitto di attribuzioni, che nel modo col quale era stata approvata poteva ravvisarsi.

La Corte dei conti è organicamente inquadrata nella Presidenza del Consiglio dei Ministri e fra i suoi compiti istituzionali vi è quello di formulare, in qualsiasi momento, se accerti irregolarità nella gestione di un Ente e, comunque, quando lo ritenga opportuno, i suoi rilievi al Ministro per il tesoro ed al Ministro competente. Del pari gli uffici dell'Avvocatura dello Stato dipendono direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ora, poiché non può richiedersi, ai fini della decorrenza del termine per ricorrere, la conoscenza personale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'atto impugnabile, è evidente che la conoscenza di tale atto da parte di organi, non soltanto direttamente dipendenti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ma ad esso tenuti a riferire, possa, anzi, debba ritenersi sufficiente ai fini suddetti.

c) Nel 1965, per effetto della legge regionale 10 agosto, n. 21, all'E.R.A.S. è succeduto l'attuale Ente di sviluppo agricolo (E.S.A.) che non è semplice continuazione di quello precedente, ma è Ente nuovo.

Per l'art. 28 della legge regionale n. 21 del 1965, che rende evidente la natura ed i limiti del fenomeno successorio verificatosi, il personale già dipendente dall'E.R.A.S. è conservato in servizio presso l'E.S.A.: coloro che conseguiranno la sistemazione nei nuovi ruoli avranno diritto al rispetto del trattamento economico vigente alla data di entrata in vigore della legge; gli idonei che non troveranno sistemazione in ruolo saranno collocati in soprannumero, con le medesime garanzie dei precedenti; il personale che non possa partecipare ai concorsi o che non vi consegua l'idoneità, verrà mantenuto in servizio conservando lo stato giuridico conseguito al 31 dicembre 1964 ed il trattamento economico vigente all'entrata in vigore della legge.

Per effetto di questa legge, pertanto, il diritto dei dipendenti dell'Ente a fruire delle condizioni dettate dalla deliberazione n. 1054 del 1962 non si fonda più su tale provvedimento, bensì, in modo assolutamente autonomo, sul sopra riportato articolo 28 della legge regionale n. 21 del 1965.

Tale norma ha assunto, come proprio contenuto, tutti i provvedimenti, con cui in precedenza era stato disciplinato lo stato giuridico ed economico del personale, con un rinvio

che ha piena efficacia novativa; pertanto non è più consentito discutere della legittimità di tali provvedimenti, in quanto il loro contenuto è assunto dalla nuova norma, indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica.

Ne consegue che la deliberazione n. 1054 del 1962, risulta completamente svuotata di contenuto e che la impugnativa dello Stato, diretta ad invalidarla, attraverso l'intermediazione del provvedimento di approvazione dell'Assessore, si manifesta addirittura priva di oggetto.

D'altra parte il vizio, che - in ipotesi - inficiava il provvedimento assessoriale, non tocca la legge regionale, la quale, vertendo in materia di competenza legislativa regionale esclusiva, ben poteva disporre circa lo stato giuridico ed economico del personale, senza che si ponesse la necessità di un concerto con il Ministero del tesoro.

2. - Sul merito:

a) Gli artt. 10 ed 11 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 agosto 1947, n. 778 non possono trovare applicazione nei confronti delle Regioni e degli Enti para-regionali, che hanno piena autonomia finanziaria, traendo i loro mezzi dalla imposizione tributaria e dalla partecipazione ai proventi dei tributi assegnati all'Erario dello Stato, senza alcuna ingerenza del Ministero del tesoro.

b) Il provvedimento, in relazione al quale è stato proposto il conflitto di attribuzioni, non è un regolamento organico del personale, sebbene una semplice deliberazione concernente il personale, con la quale sono state dettate disposizioni transitorie, dirette ad assicurare al personale stesso un particolare trattamento di quiescenza "nelle more dell'approvazione del regolamento organico da parte di organi di controllo".

c) Il fatto che questa Corte abbia ritenuto l'E.R.A.S. assoggettabile al controllo della Corte dei conti, perché fruente di contribuzioni a carattere ordinario da parte dello Stato, non implica che tale Ente sia soggetto, altresì, agli interventi del Ministero del tesoro, in sede di approvazione di regolamenti organici.

A tal fine, infatti, ai sensi degli artt. 10 e 11 del decreto n. 778 del 1947, gli Enti ai cui mantenimento lo Stato concorre con "contributi a carattere continuativo" sono cosa ben diversa dagli Enti cui lo Stato provvede con "contributi di carattere ordinario".

d) Ben diversi, d'altra parte, sono il fondamento giuridico e la finalità funzionale della sottoposizione al controllo della Corte dei conti, da quelli del concerto col Ministero di cui agli artt. 10 e 11 del decreto n. 778 del 1947.

Non può, pertanto, anche da questo punto di vista, desumersi dalla sottoposizione al controllo della Corte dei conti, anche l'obbligo, per taluni atti, del concerto col Ministero del tesoro.

e) Se, poi, si potesse ritenere coincidente l'ambito applicativo della norma, che sottopone gli Enti al controllo della Corte dei conti, con quello dell'art. 10 del decreto n. 778 del 1947, si dovrebbe egualmente concludere nel senso della inapplicabilità nella specie di quest'ultima norma.

L'E.S.A., infatti, non ha ricevuto alcuna somma, a nessun titolo, dallo Stato.

Quell'apporto di capitale effettuato dallo Stato nei confronti dell'E.R.A.S. e che ha fatto ritenere quest'Ente assoggettabile al controllo della Corte dei conti, è stato, bensì, trasferito all'E.S.A. ma per effetto della successione all'E.R.A.S. e come base costituente il suo fondo di dotazione, perdendo, così, il carattere di contributo statale.

Né vale opporre che il controllo della Corte dei conti è stato mantenuto per l'E.S.A. dall'art. 23 della legge regionale n. 21 del 1965, perché tale mantenimento è del tutto ipotetico, per l'ipotesi cioè, che nell'avvenire, come preveduto dall'art. 32 della stessa legge, lo Stato possa contribuire al funzionamento dell'Ente, con appositi finanziamenti. Se altrimenti fosse, sarebbe addirittura dubbia la legittimità costituzionale del citato art. 23, in quanto non è sicuramente consentito al legislatore regionale imporre obblighi ad un organo dello Stato.

f) Anche sotto altri aspetti si deve affermare l'inapplicabilità all'E.S.A.

La finalità di tale norma era quella di stabilire un certo rapporto perequativo tra il trattamento economico e giuridico del personale degli Enti pubblici ivi considerati e quello del personale dello Stato.

L'art. 14, lett. c, dello Statuto speciale attribuisce alla Regione siciliana la potestà legislativa esclusiva in materia "di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale statale".

Ciò significa che il legislatore siciliano può benissimo attribuire al personale regionale un trattamento superiore a quello del personale statale.

Ovviamente, la stessa possibilità esiste per il personale degli Enti para-regionali. Ne consegue che la funzione del Ministero del tesoro, preveduta dall'art. 11 del decreto n. 778 del 1947, risulta completamente superata.

A tale conclusione sembra essere pervenuto lo stesso legislatore statale, perché con l'art. 5, ultimo comma, del D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257, prevede l'assoggettamento dei regolamenti organici degli Enti di sviluppo agrario alla approvazione, oltre che del Ministero dell'agricoltura e foreste, anche del Ministero del tesoro, ma fra tali Enti non contempla l'E.S.A.

g) La inapplicabilità in Sicilia dell'art. 11 del decreto n. 778 del 1947 risulta anche da una più generale impostazione del problema: tale norma, infatti, non ha carattere costituzionale e non è, quindi, inderogabile.

Dopo il trasferimento alla Regione delle attribuzioni del Ministero dell'agricoltura e foreste, il legislatore siciliano per ben due volte, con le leggi 12 maggio 1959, n. 21, e 10 agosto 1965, n. 21, leggi che non sono state impugnate, facendo uso della sua potestà legislativa esclusiva, ha escluso che i regolamenti organici dell'E.R.A.S. prima, dell'E.S.A. poi, dovessero essere assoggettati all'approvazione del Ministero del tesoro. Come si è già messo in rilievo, per quanto attiene all'E.S.A. altrettanto può desumersi dal D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257.

Si deve, quindi, concludere che il decreto n. 778 non più vigente in Sicilia.

h) Si deve, infine, rilevare che molti dipendenti dell'E.R.A.S. hanno già percepito la liquidazione, in base ai criteri stabiliti con la deliberazione 6 luglio 1962, n. 1054. Ove venisse accolto il ricorso, le somme così erogate, dato il loro carattere alimentare, secondo una giurisprudenza ormai consolidata, non potrebbero essere ripetute dallo Stato. Viceversa i dipendenti che verranno collocati a riposo successivamente, non potrebbero fruire dei benefici, concessi con la delibera n. 1054.

Si verrebbe così a verificare una grave ed ingiusta disparità di trattamento, tanto più grave ed ingiusta, in quanto i dipendenti che verranno, poi, ad essere collocati a riposo in base al nuovo regolamento dell'E.S.A. godranno anch'essi del trattamento di cui alla ripetuta deliberazione n. 1054, il cui contenuto è stato recepito da detto regolamento.

In base alle riportate deduzioni, nell'interesse della Regione siciliana si insiste nel chiedere che il ricorso venga dichiarato inammissibile o rigettato nel merito.

Considerato in diritto:

1. - Debbono, anzitutto, essere esaminate le pregiudiziali, sollevate dal patrocinio della Regione siciliana:

a) In ordine a quella di tardività del ricorso, si osserva che, se è vero che il provvedimento, in riferimento al quale è stato sollevato il conflitto di attribuzioni, risale al 1962, è vero altresì che, non trattandosi di atto soggetto a notificazione o a pubblicazione, il termine per l'impugnazione decorra dal giorno in cui si dimostri che l'ufficio legittimato a proporla - nella specie la Presidenza del Consiglio dei Ministri - ne abbia avuto conoscenza.

Dagli atti non risulta in alcun modo che questa conoscenza ci sia stata, prima che il magistrato della Corte dei conti, delegato presso l'E.S.A. con funzioni di controllo, con nota 29 novembre 1967, n. 1278, desse notizia alla Presidenza del Consiglio dei Ministri della decisione del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana 29 aprile-19 ottobre 1967, n. 382, con la quale si rilevava la possibilità del conflitto di attribuzione, sollevato, poi, col ricorso in esame.

Ma il patrocinio della Regione sostiene che tale conoscenza debba ritenersi verificata, attraverso quella che, indubbiamente, hanno avuto, rispettivamente, fin da quando la deliberazione de qua venne adottata e fin da quando venne impugnata in sede giurisdizionale amministrativa, il magistrato della Corte dei conti delegato presso l'E.S.A. con funzioni di controllo e l'Avvocato dello Stato, che difese l'E.R.A.S. davanti al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana.

Infatti, secondo il patrocinio della Regione, poiché tanto la Corte dei conti quanto l'Avvocatura dello Stato sono organicamente inquadrati nella Presidenza del Consiglio dei Ministri e tenuti a riferire alla medesima, la conoscenza dell'atto impugnabile da parte di appartenenti a quegli organi, per ragioni delle loro attribuzioni, implica necessariamente conoscenza da parte della Presidenza del Consiglio, essendo evidente che non può pretendersi la conoscenza personale da parte del Presidente del Consiglio.

Ritiene però la Corte, sulla base della posizione e delle funzioni dei due anzidetti organi - nessuno dei quali può considerarsi incorporato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri - che solo con la comunicazione agli uffici propri della Presidenza del Consiglio, si sia verificata, per quest'ultima, la conoscenza idonea a far decorrere il termine per l'impugnativa; e tale comunicazione ebbe luogo soltanto con la citata lettera del 29 novembre 1967.

In conseguenza, questa prima pregiudiziale deve riconoscersi infondata.

b) La pregiudiziale relativa all'inammissibilità per difetto di giurisdizione, sollevata nella memoria depositata il 7 giugno 1968 sul semplice presupposto che si fosse impugnata autonomamente, per conflitto di attribuzioni, la deliberazione dell'E.R.A.S. 6 luglio 1962, n. 1054, poi approvata dalla Regione, è stata in udienza ampliata e modificata. Ha osservato la difesa regionale che l'approvazione, essendo intervenuta quando la deliberazione era divenuta esecutiva per decorrenza del termine di cui all'art. 9 della legge regionale 12 maggio 1959, n. 21, dovrebbe ritenersi giuridicamente inesistente; cosicché soltanto la deliberazione suddetta sarebbe in condizioni di costituire oggetto della proposta impugnativa. Invece, secondo le norme costituzionali, questa Corte ha competenza limitata ai conflitti di attribuzioni tra Stato e

Regioni (o fra Regioni); onde lo Stato non potrebbe avvalersi di tale mezzo nei confronti di un atto amministrativo, posto in essere da un Ente - quale l'E.R.A.S. - diverso dalla Regione.

Ma la pregiudiziale è sotto ogni aspetto infondata.

Anzitutto, in linea di fatto, come si rileva dal ricorso, l'impugnativa è diretta ad ottenere la dichiarazione che "l'approvazione spetta, in base alle norme ed ai principi costituzionali, all'Assessore regionale dell'agricoltura previo accordo od intesa con l'organo dello Stato (Ministero del tesoro)".

Deve, poi, rilevarsi che né l'art. 6, né l'art. 9 della legge regionale 12 maggio 1959, n. 21, prevedono che le deliberazioni del Consiglio di amministrazione dell'E.R.A.S. soggette all'approvazione dell'Assessore per l'agricoltura possano divenire esecutive per decorrenza di termini: l'ultimo comma dell'art. 6, infatti, dispone: "L'approvazione è accordata o negata entro venti giorni dalla ricezione della deliberazione" e l'ultimo comma dell'art. 9 dispone: "Entro i successivi trenta giorni l'Assessore provvede in via definitiva".

Dunque, così per l'approvazione come per il diniego della medesima, è sempre richiesta una pronunzia espressa dell'Assessore, cosicché l'inutile decorrenza dei termini, come sopra stabiliti, anche se dovessero ritenersi perentori e non semplicemente ordinatori, potrebbe tutt'al più determinare la caducazione e non l'esecutività della deliberazione soggetta al controllo assessoriale.

Non occorre dunque soffermarsi sul problema se attraverso un conflitto di attribuzione si possano denunciare a questa Corte, oltre gli atti propri di una Regione, anche quelli di enti strumentali della Regione, tra i quali, come tra breve si dirà, rientra l'E.R.A.S.

c) Secondo il patrocinio della Regione, il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di un interesse attuale. Ciò perché la deliberazione n. 1054 del 1962 avrebbe perduto ogni efficacia autonoma, per effetto della legge regionale 10 agosto 1965, n. 21, la quale disciplina la trasformazione dell'E.R.A.S. in E.S.A.

Con l'art. 28 di tale legge si dispone, infatti, che il personale, già dipendente dell'E.R.A.S., comunque mantenuto in servizio dall'E.S.A., "conserva lo stato giuridico conseguito al 31 dicembre 1964 ed il trattamento economico vigente all'entrata in vigore della legge".

Sempre secondo il patrocinio della Regione "tale norma ha assunto come proprio contenuto tutti i provvedimenti, con cui in precedenza era stato disciplinato lo stato giuridico ed economico del personale, con un rinvio che ha efficacia integralmente novativa, onde non è più consentito discutere della legittimità di tali provvedimenti, in quanto il loro contenuto è assunto dalla nuova norma come semplice fatto, indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica".

Senonché è assai facile obiettare che il citato art. 28 (il quale riproduce alla lettera le disposizioni dell'art. 8 della legge statale 14 luglio 1965, n. 901, di "Delega al Governo per l'organizzazione degli enti di sviluppo e norme relative alla loro attività") manifestamente non ha altro contenuto e significato, che quello di rispettare i diritti "quesiti" del personale, di provenienza E.R.A.S., mantenuto in servizio dall'E.S.A.

Né può essere presa in considerazione la pretesa disparità di trattamento che, secondo il patrocinio della Regione, deriverebbe da un eventuale annullamento della ripetuta deliberazione n. 1054 del 1962. Ammesso, infatti, che qualcuno possa beneficiare di un atto illegittimo, non è questo un motivo valido per estendere l'illegittimità ad altri, onde evitare quella disparità.

D'altra parte è già stato proposto altro ricorso per conflitto di attribuzione in ordine alle

deliberazioni dell'E.S.A. 9 agosto 1967, n. 919, e 10 agosto 1967, n. 920, rispettivamente di approvazione del regolamento organico per il personale impiegatizio (che avrebbe recepito il contenuto della deliberazione n. 1054 del 1962) e per il personale operaio, della deliberazione 3 aprile 1968, n. 141, con la quale l'Ente ha ritenuto di prendere atto dell'esecutività dei regolamenti organici, anche in mancanza dell'approvazione da parte dell'Assessorato dell'agricoltura, nonché del comportamento dell'Assessorato, in ordine all'approvazione delle deliberazioni anzidette; cosicché non può affermarsi con sicurezza, come fa il patrocinio della Regione, che attraverso tale regolamento il personale dell'E.S.A., che cesserà dal servizio dopo l'emanazione di esso, potrà godere del trattamento già preveduto dalla deliberazione n. 1054 del 1962.

2. - Dimostrata la infondatezza delle pregiudiziali sollevate dal patrocinio della Regione, passando all'esame del merito si rileva:

Come si è esposto in narrativa, la questione prospettata a questa Corte col ricorso è quella di accertare se per la validità delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione dell'E.R.A.S. concernenti regolamenti organici del personale, sia sufficiente l'approvazione dell'Assessore per l'agricoltura e foreste o sia anche necessario il previo concerto con il Ministero del tesoro, preveduto dall'art. 11 del D.L.C.P.S. 5 agosto 1947, n. 778, omettendosi il quale debba ritenersi invasa la sfera di competenza dello Stato, in violazione degli artt. 14 e 20 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, nonché delle relative norme di attuazione, approvate col decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789, il tutto con riferimento alla deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'E.R.A.S. 6 luglio 1962, n. 1054, approvata dall'Assessorato regionale dell'agricoltura e foreste, con atto 1 ottobre 1962, n. 10254.

Ai sensi degli artt. 10 e 11 del decreto legislativo n. 778 del 1947, i regolamenti organici concernenti la determinazione della consistenza numerica e la disciplina giuridica ed economica dei personali degli Enti parastatali ed in genere di tutti gli Enti ed Istituti di diritto pubblico, anche con ordinamento autonomo sottoposti a vigilanza o a tutela dello Stato o al cui mantenimento lo Stato concorra con contributi a carattere continuativo, devono essere approvati mediante provvedimenti da emanare dal Ministero competente di concerto col Ministro del tesoro.

Per dimostrare che queste norme non sono applicabili nel caso che ha dato origine al presente giudizio, il patrocinio dell'E.R.A.S., oggi E.S.A., oppone:

a) la deliberazione 6 luglio 1962, n. 1054 non ha carattere di regolamento organico;

b) l'art. 11 del decreto legislativo n. 778 del 1947 non è applicabile all'E.R.A.S. (e tanto meno all'E.S.A.) perché si tratta di Enti che hanno una propria autonomia finanziaria ed al mantenimento dei quali lo Stato è completamente estraneo;

c) comunque, la Regione, facendo uso della sua potestà di legislazione esclusiva in materia di agricoltura e foreste, ha disciplinato compiutamente, con la legge 12 maggio 1959, n. 21, la struttura ed il funzionamento dell'E.R.A.S.

In tale legge non è preveduto alcun intervento del Ministero del tesoro nell'approvazione delle deliberazioni dell'Ente, e poiché tale intervento è preveduto da una legge statale ordinaria e non costituzionale - che, quindi, ben poteva, come può, essere abrogata dalla Regione nell'esercizio della sua potestà di legislazione esclusiva -, può ritenersi che, in forza della normativa regionale l'art. 11 del decreto legislativo n. 778 del 1947 sia stato, per quanto attiene alla materia dell'agricoltura e foreste, abrogato.

3. - Chiariti, così, i vari aspetti sotto i quali la gestione viene prospettata è facile rilevare quanto segue:

a) Che la deliberazione 6 luglio 1962, n. 1054, non abbia carattere di regolamento organico, sia pure parziale, non può assolutamente affermarsi.

Anzitutto, come premessa di tale deliberazione, vi è il dichiarato intendimento di anticipare, per quanto attiene al trattamento di quiescenza, l'applicazione del regolamento organico del personale, allora in corso di approvazione da parte degli organi di controllo, del quale regolamento, infatti, sono recepiti gli artt. 16 e 17.

Ma, a parte tale rilievo, che pure dimostra quale fosse la volontà dell'Amministrazione, è il contenuto obbiettivo della deliberazione che chiaramente ne denuncia il carattere.

Ben lungi dal provvedere in modo particolare e specifico su questioni singole e concrete, con i due articoli, adottati da quella deliberazione, sono, invero, disciplinati in modo generale ed astratto, da un lato, i termini, le condizioni ed i modi del preavviso di licenziamento, la facoltà di corresponsione dell'indennità sostitutiva, nonché i criteri di determinazione della medesima, dall'altro lato, i casi in cui sia dovuta l'indennità di licenziamento e l'ammontare della medesima. Si tratta cioè di materia tipica dei regolamenti attinenti al trattamento del personale.

b) Con la legge 2 gennaio 1940, n. 1, e con il R.D. 26 febbraio 1940, n. 247, fu costituito l'Ente per la colonizzazione del latifondo siciliano sottoposto alla tutela e vigilanza del Ministero dell'agricoltura. Tale Ente aveva chiaramente i caratteri dell'Ente di diritto pubblico parastatale.

Entrato in vigore lo Statuto speciale per la Regione siciliana e trasferite alla Regione, in forza delle norme di attuazione approvate con D.L. 7 maggio 1948, n. 789, le attribuzioni del Ministero dell'agricoltura e foreste, la Regione stessa, facendo uso della potestà di legislazione esclusiva in materia di agricoltura e foreste di cui all'art. 14, lett. a dello Statuto speciale, con la legge 27 dicembre 1950, n. 104, disciplinò la riforma agraria in Sicilia.

Con l'art. 2 di tale legge, che contempla gli organi di attuazione della riforma, e precisamente con il secondo comma si dispone: "Nei casi espressamente previsti, l'Assessorato (dell'agricoltura e foreste) si avvale dell'Ente di colonizzazione del latifondo siciliano, che assume la denominazione di Ente per la riforma agraria in Sicilia (E.R.A.S.)". L'Ente diventò così un ente strumentale della Regione, e cioè un ente para-regionale.

A sua volta l'art. 48 della stessa legge, sotto il titolo: "Spese per l'attuazione della riforma" dispone: "Alle spese occorrenti per l'esecuzione della presente legge si provvederà con i fondi, che saranno destinati alla Regione siciliana in dipendenza della legge 10 agosto 1950, n. 646, per l'attuazione della riforma agraria, anche in riferimento alle leggi concernenti l'agricoltura che prevedono contributi, concorsi e sussidi". Nonostante la trasformazione in ente para-regionale l'E.R.A.S. continuò dunque ad essere finanziato dallo Stato, almeno per quanto attiene alla sua funzione di organo di attuazione della riforma fondiaria.

Di ciò si ha la prova tanto nei bilanci di previsione del Ministero dell'agricoltura e foreste, che dal 1950 a tutt'oggi contemplano tutti, in apposito capitolo, le somme da corrispondere agli Enti di colonizzazione e di trasformazione fondiaria, tra gli altri, preveduti dalla legge regionale siciliana n. 104 del 1950, quanto, più specificamente, dalla relazione della Corte dei conti al Parlamento. Nella parte di quest'ultima che riguarda l'E.R.A.S. (Esercizi 1961-62, 1962-63 e 1963-64 - Vol. 7), si legge infatti (pag. 7 - Parte seconda, par. 2): "I mezzi di cui l'Ente per la riforma agraria in Sicilia ha potuto disporre per lo svolgimento dell'attività di riforma, sono rappresentati, in massima parte, da assegnazioni statali". Più specificamente nell'esercizio 1962-63 - che è quello nel corso del quale è stata adottata la deliberazione che al presente ricorso ha dato Origine - l'E.R.A.S. ha ottenuto assegnazioni statali per l'importo di 9 miliardi e 958 milioni, e ne riscosse per l'importo di 5 miliardi e 562 milioni (v. il prospetto a

Ciò è tanto più significativo, in quanto conferma che "gli ulteriori ed eventuali apporti dello Stato" preveduti come fonti di finanziamento dell'Ente dall'art. 14 della legge regionale 12 maggio 1959, n. 21, non costituiscono una ipotesi astratta, bensì una realtà concreta.

Dalla sua costituzione fino alla trasformazione in E.S.A. (legge regionale 10 agosto 1965, n. 21), l'E.R.A.S. ha dunque ottenuto continuativamente contributi statali. Ad esso deve perciò essere applicato l'art. 11 del decreto legislativo n. 778 del 1947.

Né il trasferimento alla Regione, in sede di norme di attuazione dello Statuto regionale, delle attribuzioni del Ministero dell'agricoltura e foreste può condurre a diverso avviso, perché non potevano trasferirsi e non furono trasferiti poteri maggiori di quelli che rientravano nelle attribuzioni del Ministero dell'agricoltura. Nella materia in esame quel Ministero doveva agire invece di concerto col Ministero del tesoro; e le attribuzioni di questo ultimo Ministero non sono state trasferite alla Regione.

D'altra parte, il fatto che la legge regionale 12 maggio 1959, n. 21, agli artt. 6 e 9 contempla, per le deliberazioni del Consiglio di amministrazione dell'E.R.A.S. soltanto l'approvazione dell'Assessorato dell'agricoltura e foreste e non prevede l'ipotesi di concerto col Ministro del tesoro, non implica, né può implicare soppressione, tanto meno implicita, di quel concerto.

Significa soltanto che la Regione ha rettamente mantenuto l'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva nei limiti statutari ed ha, quindi, legiferato soltanto nella materia dell'agricoltura e foreste ad essa trasferita, mentre non ha ritenuto di poter fare altrettanto, neppure in via indiretta, nella materia di competenza del Ministero del tesoro, nella quale non ha neppure potestà legislativa concorrente.

In conseguenza di questa interpretazione delle norme degli artt. 6 e 9 della legge regionale 12 maggio 1959, n. 21, il ricorso deve essere accolto, mentre rimane esclusa ogni fondatezza della questione relativa alla legittimità costituzionale delle norme stesse, cui ha accennato nelle proprie difese l'Avvocatura dello Stato.

c) Dalle considerazioni che precedono risulta altresì la piena infondatezza della tesi della abrogazione tacita, per effetto della legislazione regionale, con essa incompatibile, dell'art. 11 del decreto legislativo n. 778, nell'ambito territoriale della Regione siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara spettare allo Stato, e precisamente al Ministero del tesoro, partecipare, attraverso il concerto previsto dall'art. 11 del decreto legislativo 5 agosto 1947, n. 778, alla emanazione dei provvedimenti di approvazione, da parte della Regione siciliana, delle deliberazioni dell'E.R.A.S. concernenti determinazioni in materia di trattamento economico di quiescenza del personale dipendente dall'Ente;

annulla di conseguenza l'atto dell'Assessore regionale per l'agricoltura e foreste in data 1 ottobre 1962, n. 10254, col quale è stata approvata la deliberazione dell'E.R.A.S. in data 6 luglio 1962, n. 1054.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 1968.

ALDO SANDULLI - ANTONIO MANCA - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZI - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI.

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.