

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **19/1969** (ECLI:IT:COST:1969:19)

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

Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **BRANCA**

Udienza Pubblica del **15/01/1969**; Decisione del **12/02/1969**

Deposito del **17/02/1969**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **3136 3137**

Atti decisi:

N. 19

SENTENZA 12 FEBBRAIO 1969

Deposito in cancelleria: 17 febbraio 1969.

Pres. SANDULLI - Rel. BRANCA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - 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 CAPALLOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti promossi:

1) con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 3 luglio 1968, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 13 del Registro ricorsi 1968;

2) con ricorso del Presidente della Regione sarda, notificato il 29 luglio 1968, depositato in cancelleria l'8 agosto successivo ed iscritto al n. 19 del Registro ricorsi 1968;

per conflitti di attribuzioni tra lo Stato e la Regione sarda sorti, rispettivamente, a seguito;

1) della nota 4 maggio 1968 della Regione sarda, relativa alla nomina, da parte del Consiglio regionale, di una Commissione speciale di indagine sulla gestione e sui compiti dell'E.T.F.A.S.;

2) del provvedimento con cui il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha approvato il bilancio preventivo dell'E.T.F.A.S. per l'esercizio 1967.

Visti gli atti di costituzione della Regione sarda, del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'agricoltura e delle foreste;

udita nell'udienza pubblica del 5 gennaio 1969 la relazione del Giudice Giuseppe Branca;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Gastone Dallari, per il Presidente del Consiglio dei Ministri e per il Ministro per l'agricoltura e foreste, e l'avv. Pietro Gasparri, per la Regione sarda.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso depositato il 17 luglio 1968 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha denunciato, per conflitto di attribuzione, la nota 4 maggio 1968 con cui la Regione sarda lo informava che, in seno al Consiglio regionale e in attuazione d'un ordine del giorno di quest'ultimo, s'era provveduto alla nomina d'una Commissione speciale di indagine sulla gestione e sui compiti dell'E.T.F.A.S. (ente di sviluppo dell'agricoltura in Sardegna).

Secondo la Presidenza del Consiglio questi atti regionali (ordine del giorno, nomina della Commissione e atti connessi) sarebbero illegittimi perché toccano "materie riservate in via originaria allo Stato" (situazione patrimoniale, attrezzature dell'E.T.F.A.S., riforma e trasformazione agraria e rapporti cogli assegnatari di terreni: cioè riforma fondiaria, di competenza statale) o "materie ritenute non delegate" dallo Stato (personale dell'E.T.F.A.S.) o "materie delegate al Presidente della Giunta regionale" e, perciò stesso, di competenza statale, estranee ai poteri del Consiglio della Regione. Ne risulterebbero violati: l'art. 3, lett. a, dello Statuto poiché l'E.T.F.A.S. è ente statale; l'art. 6 poiché si tratta d'un campo in cui mancherebbe la potestà amministrativa regionale, originaria o delegata; l'art. 47 poiché alle funzioni affidate al Presidente della Giunta regionale non corrispondono affatto poteri del Consiglio.

2. - La Regione sarda, con atto e con memoria depositati il 18 luglio 1968 e il 2 gennaio 1969, eccepisce innanzi tutto l'improponibilità del ricorso non essendovi stato nel caso un provvedimento dell'esecutivo regionale o un atto legislativo regionale, ma solo un ordine del giorno, atto interno del Consiglio della Regione, che non dà luogo a conflitto.

D'altronde il Consiglio ha esercitato un potere d'inchiesta, già riconosciuto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1966 e spettantegli in tutte le materie che interessino la Regione "ai fini di presentare alle Camere voti e proposte" (art. 51 Statuto).

Del resto l'E.T.F.A.S., pur essendo un ente statale, svolge anche compiti della Regione, "sotto le direttive e la vigilanza dei competenti organi regionali", come hanno stabilito il D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257 (che inoltre ha delegato alla Regione le funzioni amministrative spettanti al Ministero ex legge 14 luglio 1965, n. 901) e la sentenza del 1966 n. 37 della Corte costituzionale. L'E.T.F.A.S. "lavora anche per la Regione", che perciò è interessata alla situazione patrimoniale dell'ente (tanto che partecipa alla gestione), al modo come viene utilizzato il suo personale, alla sua attività di "trasformazione" ed è cointeressata con lo Stato all'attività di riforma (espropri, assegnazioni e riscatto di terreni). Ma l'inchiesta del Consiglio regionale è soprattutto necessaria ai fini d'una "razionale, democratica ed efficiente organizzazione dell'ente" per l'attuazione del piano di rinascita (legge 14 giugno 1962, n. 588): punto, dell'ordine del giorno denunciato, sul quale il ricorso "non ha trovato nulla da dire".

3. - Il Presidente del Consiglio, nella memoria depositata il 2 gennaio 1969, afferma la proponibilità del ricorso, poiché la deliberazione consiliare seguita da un atto esecutivo è un provvedimento che ha l'effetto esterno di consentire il sindacato sull'azione di un ente statale. Nel merito, il richiamo alla sentenza del 1966 n. 29 è inconferente poiché questa ha precisato che sono legittime solo le inchieste consiliari "riconosciute di spettanza" del Consiglio e perché l'art. 51 dello Statuto, consentendo di presentare voti o proposte alle Camere, si riferisce soltanto a materie di competenza regionale.

4. - Dopo il ricorso dello Stato la Regione ha impugnato, per conflitto d'attribuzione, il provvedimento con cui il Ministero dell'agricoltura ha approvato il bilancio preventivo dell'E.T.F.A.S. per l'esercizio 1967. Esso violerebbe gli artt. 3, lett. d, 4, lett. c, e 6 dello Statuto insieme con la legge 14 luglio 1965, n. 901 e il D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257, poiché l'istituzione dell'E.T.F.A.S., pur essendo questo un organo statale e uno strumento della riforma fondiaria, non ha svuotato la competenza regionale in materia di agricoltura, di bonifiche, di miglioramento e trasformazione fondiaria (sentenza n. 37 del 1966 della Corte costituzionale). Perciò il D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257, art. 1, comma quinto, deve essere interpretato nel senso che contenga una delega alla Regione sarda di tutte le funzioni amministrative affidate al Ministero dallo stesso decreto (oltretutto dalla legge 14 luglio 1965, n. 901) salvo "quelle concernenti l'amministrazione del personale". Ne deriverebbe che anche l'approvazione del bilancio dell'E.T.F.A.S. (art. 5 D.P.R. cit.) rientra nella potestà regionale, che, là dove è previsto "un concerto" col Ministero del tesoro, si eserciterebbe parallelamente a quella di quest'ultimo.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per l'agricoltura e foreste, nell'atto depositato il 14 agosto 1968, negano che all'art. 1, comma quinto, del D.P.R. del 1966 n. 257 debba darsi l'interpretazione estensiva difesa dalla Regione: infatti le norme con cui lo Stato delega l'esercizio di proprie potestà sono, per ciò stesso, di stretta interpretazione, tanto più che, là dove col D.P.R. si sono delegati poteri diversi da quelli attribuiti al Ministero della legge del 1965 n. 901, lo si è detto espressamente (artt. 3, 4, 7 D.P.R. cit.); e questa legge - si precisa nella memoria depositata il 2 gennaio 1969 - delega alla Regione soltanto compiti di amministrazione attiva (integrazione e incentivazione di attività agricole), non di vigilanza e di controllo.

5. - La Regione sarda, nella memoria depositata il 2 gennaio 1969, replica osservando che l'art. 1, comma quinto, del D.P.R. non è un precetto eccezionale di stretta interpretazione; che, delegando alla Regione i poteri spettanti al Ministero dell'agricoltura ex legge del 1965 n. 901, non si riferisce soltanto alla competenza in questa legge espressamente attribuita, ma anche a quelle derivantigli implicitamente da essa: cioè a tutte le funzioni amministrative inerenti alla materia, escluse solo quelle relative al personale (ché altrimenti i poteri delegati alla Regione sarebbero scarsissimi, anzi uno solo); che l'interpretazione estensiva è suggerita dal confronto della norma con quella successiva (art. 5) da cui derivano le funzioni ministeriali di controllo; che infine gli artt. 4 e 7, richiamati dalla difesa statale, non provano niente in contrario, ma anzi rivelano l'ampiezza della delegazione di poteri.

6. - Nella discussione orale le parti hanno illustrato ulteriormente le proprie tesi.

Considerato in diritto:

1. - Le due cause, avendo ad oggetto analoghe questioni, si decidono con unica sentenza.

2. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha denunciato, per conflitto di attribuzione, il provvedimento con cui il Presidente del Consiglio regionale sardo, attuando una deliberazione di quest'ultimo, ha nominato una speciale "commissione consiliare di indagine". Poiché essa ha il compito di indagare e riferire "sulla gestione e sui compiti" dell'E.T.F.A.S., ente statale (sentenza n. 37 del 1966), l'atto di nomina ha rilevanza esterna ed è idoneo a determinare un conflitto di attribuzione fra lo Stato e la Regione. Perciò non può accogliersi l'eccezione di improponibilità avanzata dalla difesa regionale.

Il ricorso è fondato.

Se al compito di attingere notizie non si accompagnassero corrispondenti obblighi o soggezioni di organi, funzionari od agenti dell'E.T.F.A.S., il provvedimento impugnato sarebbe incensurabile. L'indagine della Commissione si arresterebbe alla soglia dell'E.T.F.A.S. mentre, esercitandosi dall'esterno con la raccolta di informazioni su di esso, potrebbe giovare alla politica agraria della Sardegna; il Consiglio regionale ne trarrebbe orientamenti per la propria attività legislativa (art. 3, lett. d, Stat.) o per avanzare alle Camere voti e proposte (art. 51); né i confini della competenza statale sarebbero varcati ché l'ente di sviluppo non ha verso la Regione un diritto alla propria "riservatezza".

Ma la Commissione nominata dalla Presidenza del Consiglio regionale è una vera Commissione "d'inchiesta" con poteri d'intervento all'interno dell'E.T.F.A.S.: lo si ricava dalla natura dei compiti che le sono stati assegnati, non potendosi indagare sulla situazione patrimoniale e sulla struttura concreta dell'ente senza l'esame di documenti interni e senza l'interrogazione di funzionari; lo si legge nelle premesse della deliberazione consiliare, che ricollega l'inchiesta all'inefficienza del "controllo" del Presidente della Giunta regionale e alla necessità di "avere un quadro completo, aggiornato e diretto della situazione dell'ente"; lo si scorge nelle deduzioni della stessa Regione, che tra l'altro individua nell'E.T.F.A.S. "uno strumento della politica e dell'amministrazione regionale".

Sotto questo aspetto il provvedimento impugnato eccede la competenza regionale poiché presuppone una potestà di vigilanza e di controllo consiliare su un ente di Stato che svolge essenzialmente funzioni statali di riforma fondiaria ed agraria (cit. sent. 1966 n. 37); funzioni che non mutano natura se vengono delegate alla Regione. Che questa abbia la legislazione esclusiva in materia di agricoltura e foreste e che perciò l'E.T.F.A.S. operi anche in un campo riservato alla Regione, è innegabile: tanto è vero che alla nomina del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale partecipa l'esecutivo regionale (art. 2 della legge di delegazione n. 901 del 1965 e artt. 4, 7 della legge delegata n. 257 del 1966); ma l'interesse e l'azione propriamente regionale sono così amalgamati, nella struttura e nei compiti dell'E.T.F.A.S., con l'interesse e l'azione statale che il controllo giustificato da quelli non può svolgersi senza incidere profondamente su questi: come dire che la Commissione inquirente, indagando nel nome della competenza regionale, colpirebbe necessariamente la potestà dello Stato; conseguenza del difetto d'un coordinamento che, richiesto dal sistema oltretutto dalla legge di delegazione n. 901, non è stato ancora attuato (v. anche sentenza citata della Corte, n. 37 del 1966).

La Regione sarda ha osservato che l'art. 51 dello Statuto non potrebbe attuarsi se non si

consentisse al suo Consiglio di raccogliere elementi per far voti e proposte alle Camere su materie che interessano la Sardegna; ma l'argomento prova troppo e, se fosse esatto, permetterebbe alla Regione di esercitare, a quello scopo, un controllo penetrante su tutti gli uffici e gli enti statali che operano nel suo territorio: l'art. 51, piuttosto, deve essere inteso nel senso che quegli elementi potranno essere raccolti dal Consiglio regionale solo nell'esercizio di poteri derivantigli, sulle singole materie, da altre norme statutarie, come s'è detto che avverrebbe nel caso della semplice raccolta di notizie.

È vero che la Regione, sotto la "vigilanza" dei suoi organi, può affidare all'ente di sviluppo altri compiti "nell'ambito della propria competenza" (art. 1, penultimo comma del D.P.R. 1966 n. 257): in questo campo una Commissione consiliare d'inchiesta sarebbe legittima se il suo potere si limitasse al controllo dell'efficienza dell'E.T.F.A.S. rispetto all'applicazione di tali compiti; ma la deliberazione del Consiglio regionale va tanto oltre quei limiti che non è possibile isolare, in seno ad essa e giudicandosi un conflitto di attribuzione, la parte da ritenere legittima: insomma il vizio già rilevato travolge necessariamente l'intero atto.

3. - Quanto alla seconda causa, il contrasto fra Stato e Regione si pone in questi termini: l'uno ritiene che col D.P.R. del 1966 n. 257 si siano delegate alla Regione solo le funzioni attribuite espressamente al Ministero dell'agricoltura dalla precedente legge del 1965 n. 901 (escluse quelle relative al personale); l'altra nel suo ricorso afferma che le siano state delegate tutte le funzioni amministrative spettanti al Ministero (escluse quelle relative al personale e perciò) comprese quelle di vigilanza e di tutela: poiché in queste rientra l'approvazione del bilancio preventivo dell'E.T.F.A.S. (art. 5, lett. c), il provvedimento con cui il Ministro lo ha approvato per l'anno finanziario 1967 sarebbe illegittimo.

Il ricorso è infondato.

Nel testo dell'art. 1, comma quinto, del D.P.R. del 1966 n. 257 ("Sono delegate alla Regione sarda le funzioni amministrative che la legge 14 luglio 1965, n. 901, demanda al Ministero dell'agricoltura salvo ecc.") la delegazione è limitata alle potestà attribuite al Ministero dalla legge precedente (escluse quelle relative al personale): potestà inerente a materie (piani di valorizzazione, studi e ricerche) delle quali non fa parte l'approvazione del bilancio (v. art. 3, ultimi due commi, e art. 6, penultimo comma, legge del 1965 n. 901). Il terzo comma dello stesso art. 1 sottopone gli enti di sviluppo alla vigilanza e alla tutela del Ministero dell'agricoltura: se l'esercizio di tali potestà, in cui rientra l'approvazione del bilancio, si fosse voluto delegare alla Regione, anche a questo terzo comma si sarebbe richiamato il successivo comma quinto, anziché alla sola legge precedente.

Del resto, che i poteri di vigilanza e di tutela non siano stati delegati alla Regione, si può dedurre anche dai lavori preparatori della legge del 1965 n. 901: la proposta di delegare alla Sardegna l'esercizio di ampie potestà amministrative, presentata in ciascuno dei rami del Parlamento, fu immediatamente respinta e il Ministro per l'agricoltura osservò che, dopo l'approvazione della legge, si sarebbe soltanto dato "corso ad una delega per alcuni "compiti" (Atti parlamentari del Senato, IV leg., vol. XV, pagg. 14413, 14753, 14755 e della Camera, IV leg., vol. XVII, pagg. 16819, 16812): è per lo meno improbabile che poco dopo lo stesso Governo, col successivo D.P.R., abbia concesso alla Regione proprio quanto aveva negato di poterle attribuire.

L'approvazione del bilancio da parte del Ministero dell'agricoltura è perciò atto legittimo, emanato da esso nell'esercizio di propria potestà.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta al Consiglio regionale sardo la nomina d'una Commissione d'indagine sull'E.T.F.A.S. avente i poteri indicati nella deliberazione consiliare (ordine del giorno) del 23 gennaio 1968, e annulla pertanto la detta deliberazione e il successivo decreto presidenziale regionale di nomina;

dichiara inoltre che spetta allo Stato (Ministro per l'agricoltura di concerto col Ministro per il tesoro) l'approvazione del bilancio preventivo dell'E.T.F.A.S. per l'anno finanziario 1967.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1969.

ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI -
GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO
PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO
CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE.

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.