# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **220/1972** (ECLI:IT:COST:1972:220)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **MORTATI** - Redattore: - Relatore: **CRISAFULLI**
Udienza Pubblica del **22/11/1972**; Decisione del **18/12/1972**
Deposito del **30/12/1972**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **6518 6519 6520 6521 6522 6523 6524 6525 6526 6527 6528 6529**
Atti decisi:

N. 220

## SENTENZA 18 DICEMBRE 1972

*Deposito in cancelleria: 30 dicembre 1972.*

Pres. MORTATI - Rel. CRISAFULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. COSTANTINO MORTATI, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTTSTA 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 - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. GIULIO GIONFRIDA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti promossi con i seguenti ricorsi:

1) ricorso del Presidente della Regione siciliana, notificato il 4 marzo 1972, depositato in

cancelleria l'8 successivo ed iscritto al n. 5 del registro conflitti 1972, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dei decreti 21 dicembre 1971 e 14 gennaio 1972 del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, con i quali sono stati nominati, rispettivamente, un membro effettivo del collegio sindacale della Cassa mutua provinciale di malattia per gli esercenti attività commerciali di Palermo ed i membri dei collegi sindacali di analoghe Casse mutue, fra le quali quelle delle Provincie di Agrigento e di Enna;

2) ricorso del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 3 maggio 1972, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 15 del registro conflitti 1972, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 19 febbraio 1972, n. 100, dell'Assessore per il lavoro e la cooperazione della Regione siciliana, con il quale è stato sciolto il Consiglio di amministrazione della Cassa mutua malattia per gli artigiani della Provincia di Catania e nominato un commissario straordinario;

3) ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 maggio 1972, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 16 del registro conflitti 1972, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare 13 gennaio 1972, n. 12, dell'Assessore per il lavoro e la cooperazione della Regione siciliana, avente ad oggetto "Attribuzioni dell'Assessorato regionale del lavoro in materia di previdenza e assistenza sociale".

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1972 il Giudice relatore Vezio Crisafulli;

uditi l'avv. Luigi Maniscalco Basile, per la Regione siciliana, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale.

*Ritenuto in fatto:*

1. - Con atto notificato il 4 marzo 1972 e depositato l'8 marzo successivo, il Presidente della Giunta regionale siciliana ha elevato conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo l'annullamento dei decreti 21 dicembre 1971 e 14 gennaio 1972 del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, con i quali sono stati nominati, rispettivamente, un membro effettivo del collegio sindacale della Cassa mutua provinciale di malattia per gli esercenti attività commerciali di Palermo ed i membri dei collegi sindacali di analoghe Casse mutue, fra le quali quelle delle Provincie di Agrigento e di Enna. Tali decreti invaderebbero la sfera di competenza costituzionalmente assegnata alla Regione, violando in particolare l'art. 116 della Costituzione, gli artt. 17 e 20 dello Statuto siciliano che le riservano potestà legislativa ripartita e la corrispondente potestà amministrativa in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, nonché gli artt. 1 e 3 del d.P.R. 25 giugno 1952, n. 1138, che hanno operato il trasferimento alla Regione delle attribuzioni di quel Ministero, come pure la vigilanza e la tutela sugli enti e sugli istituti locali, compresi quelli consorziali, che svolgano nel territorio regionale attività nelle materie innanzi indicate. Il ricorso sostiene che l'art. 22 della legge 27 novembre 1960, n. 1397, debba essere interpretato nel senso che la competenza ivi riconosciuta al Ministro in ordine alla nomina dei collegi sindacali di quella categoria di Casse mutue provinciali valga per il restante territorio nazionale, ma non anche relativamente alla Sicilia: in caso diverso la normativa sarebbe incostituzionale e se ne solleva al riguardo - in subordine - formale questione in riferimento alle norme costituzionali già ricordate.

Le Casse di cui trattasi, operando ciascuna nell'ambito di una circoscrizione territoriale corrispondente a quella della provincia, rientrerebbero, del resto, fra gli enti e gli istituti locali

che l'art. 3 del d.P.R. 25 giugno 1952, n. 1138, ha dichiarato soggetti alla vigilanza ed al controllo della Regione (v. già al riguardo la sentenza n. 3 del 1967 della Corte costituzionale concernente le casse di soccorso per il personale dipendente dalle aziende ferroviarie), cui fa riscontro anche la titolarità del potere di nomina dei rispettivi organi. Né tali considerazioni risulterebbero smentite dalla circostanza che un membro effettivo ed uno supplente del collegio sindacale debba, come dispone lo stesso art. 22 già citato, venir designato dalla Federazione di queste Casse mutue, essendo ammissibile e coerente alle norme ed ai principi disciplinanti la materia che l'Amministrazione regionale proceda ad una nomina sulla base di designazioni provenienti dal Governo centrale oppure da organismi operanti al di fuori del territorio della Regione e dal detto Governo nominati o costituiti (come può argomentarsi per esempio dalle sentenze n. 82 del 1958 e n. 65 del 1959).

Le richieste della parte ricorrente sono, pertanto, volte ad ottenere la dichiarazione che i provvedimenti impugnati sono di competenza dell'Amministrazione regionale ed il loro conseguente annullamento: integrale per il primo, e nei soli capi concernenti le Casse mutue di Agrigento e di Enna, per il secondo.

2. - Con deduzioni depositate il 24 marzo 1972, resiste al ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, sostenendo che le Casse mutue in questione, riunite in Federazione nazionale cui competono funzioni regolatrici della loro attività e della loro gestione (artt. 15 e 20 della legge 27 novembre 1960, n. 1397), non possono essere considerate alla stregua di enti esclusivamente localizzati in Sicilia e non rientrano come tali nelle previsioni degli artt. 1 e 3, ma se mai in quella dell'art. 4 delle norme di attuazione emanate con il decreto presidenziale del 1952. D'altra parte, dovendosi equiparare almeno quoad effectum a vera e propria nomina le designazioni bloccate di alcuni sindaci da parte degli iscritti e della stessa Federazione, ne conseguirebbe che il trasferimento del potere meramente formale di nomina dal Ministro per il lavoro - cui corrisponde, peraltro, una funzione esercitata a più vasto raggio e per tutto il territorio nazionale nello specifico settore dell'assistenza agli esercenti attività commerciali - all'Assessore regionale non può essere rivendicato dalla Regione, se non altro per difetto di interesse.

Le conclusioni dell'Avvocatura dello Stato si precisano, quindi, nella reiezione del ricorso.

3. - Con ricorso notificato il 3 maggio 1972 e depositato il 17 maggio successivo, il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, delegato dal Presidente del Consiglio, ha proposto conflitto di attribuzione contro il Presidente della Regione siciliana, invocando l'annullamento del decreto dell'Assessore per il lavoro e la cooperazione in data 19 febbraio 1972, n. 100, con il quale è stata sciolta la Cassa mutua malattia artigiani della Provincia di Catania ed è stato nominato un Commissario straordinario con l'incarico dell'ordinaria amministrazione ed il compito di convocare l'Assemblea generale dei delegati entro novanta giorni per l'elezione dei consiglieri di amministrazione.

Si deduce, in particolare, la violazione degli artt. 1, 17, lett. f, e 20 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, nonché degli artt. 1 e seguenti delle norme di attuazione approvate con il d.P.R. n. 1138 del 1952, nell'assunto che le Casse mutue in oggetto non siano enti esclusivamente locali. Alla Federazione in cui sono riunite, continuerebbe, infatti, a spettare fra l'altro, secondo l'art. 18, lett. f, della legge 29 dicembre 1956, n. 1533, la competenza in ordine a provvedimenti di scioglimento per gravi irregolarità, contro i quali è ammesso ricorso gerarchico improprio al Ministro per il lavoro cui sarebbe tuttora da riconoscere una funzione di vigilanza e tutela sulla prima come sulle seconde. Di conseguenza, poiché le citate norme di attuazione non avrebbero trasferito alla Regione attribuzioni di organi od enti diversi dal Ministero del lavoro, questo nella fattispecie denuncia la illegittima sottrazione al suo controllo e alla sua potestà di riesame di un procedimento spettante alla Giunta centrale della Federazione, ed emesso invece dall'Assessore.

La difesa del Ministro ricorrente conclude pertanto chiedendo che sia dichiarato spettare allo Stato il potere di adottare, o quanto meno di controllare gerarchicamente, i provvedimenti di scioglimento delle Casse mutue in oggetto e sia conseguentemente annullato l'atto impugnato, da considerare doppiamente illegittimo: sia per usurpazione delle funzioni spettanti alla Giunta centrale della Federazione, con evidenti violazioni dei limiti territoriale ed oggettivo dello Statuto, sia per invasione della competenza statale al controllo gerarchico improprio.

4. - Il Presidente della Regione siciliana, con deduzioni depositate il 22 maggio 1972, resiste a questo ricorso argomentando anche in base alla sentenza n. 3 del 1967 di questa Corte la spettanza alla Regione dei poteri di vigilanza e di tutela sulle Casse mutue provinciali di malattia per gli artigiani, da considerare comprese fra gli enti e gli istituti locali.

Sotto il profilo processuale, del resto, il Ministro non avrebbe né oggettivamente né soggettivamente veste a sollevare un conflitto relativamente ad un provvedimento che si assume lesivo delle attribuzioni di un distinto ente pubblico, come pure non potrebbe lamentare la invasione della sua competenza a decidere i ricorsi gerarchici quando questa sia meramente potenziale ed eventuale, non essendosi verificata in concreto per mancanza dei necessari presupposti di fatto, i quali avrebbero dovuto nella fattispecie consistere nella nomina di un commissario da parte della Federazione e nella interposizione di un ricorso avverso la nomina.

Nel merito, poi, anche ad ammettere la competenza della Federazione allo scioglimento ed alla nomina di commissari per le Casse mutue, non potrebbe escludersi quella concorrente dell'Amministrazione regionale, poiché essa eroga fondi a favore di detti enti e perciò, anche in base all'art. 4 della legge reg. sic. 25 novembre 1966, n. 30, modificata da altra legge in pari data n. 31, è investita di una potestà di vigilanza e di controllo sul corretto impiego dei contributi versati. Più radicalmente, però, la parte resistente denuncia la incostituzionalità degli artt. 7, comma secondo e terzo, 12, comma secondo, terzo e quarto, e 18, comma primo, della legge n. 1533 del 1956, già ricordata, in quanto sottraggono per attribuirle ad un ente pubblico nazionale quelle competenze in ordine alla vigilanza ed al controllo sugli enti ed istituti locali che spettano alla Regione in base all'art. 130 della Costituzione, agli artt. 17 e 20 dello Statuto speciale ed alle norme del d.P.R. 25 giugno 1952, n. 1138.

Le conclusioni della Regione siciliana si sostanziano nella richiesta di una declaratoria di inammissibilità del ricorso per inconfigurabilità del conflitto e per difetto di legittimazione attiva del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del lavoro; in subordine, nella richiesta di reiezione del ricorso stesso con dichiarazione dell'inesistenza del conflitto e della titolarità per la Regione della competenza amministrativa esercitata con il provvedimento emesso dall'Assessore regionale per il lavoro; e nella rimessione alla Corte della decisione in merito alla questione di legittimità costituzionale al riguardo eccepita relativamente ad alcune norme della legge 29 dicembre 1956, n. 1533.

5. - Un terzo ricorso per conflitto di attribuzione contro il Presidente della Regione siciliana è stato proposto, con atto notificato il 10 maggio 1972 e depositato il 17 maggio successivo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e assistito dall'Avvocato generale dello Stato: ne forma oggetto la circolare in data 13 gennaio 1972, n. 12 F 9 Gab., dell'Assessore per il lavoro e la cooperazione sulle attribuzioni dell'Assessorato stesso in materia di assistenza e previdenza sociale, indirizzata, fra l'altro, ai Presidenti delle Casse mutue dei coltivatori diretti, degli artigiani e dei commercianti della Sicilia ed alle rispettive Federazioni, che si assume abbia violato gli artt. 1, 17 lett. f, e 20 dello Statuto, nonché le disposizioni di attuazione approvate con il d.P.R. n. 1138 del 1952. Queste, infatti, avrebbero disposto il trasferimento dal Ministero del lavoro alla Regione siciliana delle competenze nelle materie della previdenza e dell'assistenza sociale come pure della vigilanza e della tutela sugli enti ed istituti locali operanti in quel settore, ma non anche sugli enti ed istituti superregionali, svolgenti la loro

attività in tutto il territorio nazionale, quale è appunto il caso dei tre sistemi mutualistici considerati nella circolare impugnata, dei quali vengono messi analiticamente in risalto gli aspetti unitari.

Ne consegue che la Regione non potrebbe esercitare una vigilanza su sistemi che, malgrado siano articolati in una pluralità di organismi provinciali dotati di personalità giuridica, sembrano in effetti assimilabili ad enti a carattere nazionale e sono come tali soggetti alla vigilanza del Ministro: né, d'altra parte e con riferimento alle attribuzioni inerenti alle Giunte centrali delle tre Federazioni, sarebbe concepibile che le norme di attuazione abbiano trasferito alla Regione competenze incentrate in organi ed enti diversi dal Ministero del lavoro.

Le richieste del Presidente del Consiglio dei ministri sono intese ad ottenere la dichiarazione che spetta allo Stato il potere di vigilanza sulle tre Federazioni e sulle corrispondenti Casse mutue provinciali ed il conseguente annullamento della circolare impugnata.

6. - Con deduzioni depositate il 29 maggio 1972, si è costituito il Presidente della Regione siciliana, deducendo anzitutto l'inammissibilità del ricorso, non potendosi, a suo avviso, configurare nella specie un conflitto, a causa della mancanza nel Ministro del lavoro della titolarità in ordine alla competenza controversa, che concernerebbe la vigilanza su enti pubblici a carattere locale, il cui asserito collegamento funzionale con altri enti a carattere nazionale sarebbe - ai fini che qui direttamente interessano ed in presenza dell'avvenuto decentramento conforme a Costituzione - del tutto privo di rilevanza. Ulteriore motivo di inammissibilità discenderebbe, poi, dalla constatazione che la circolare regionale, pur se fosse da considerare amministrativamente illegittima, avrebbe tutt'al più inciso sulla sfera riservata alle tre Federazioni nazionali, ma in nessun caso avrebbe potuto invadere la competenza del Ministro del lavoro che, sebbene sia legittimato al controllo su queste ultime, non potrebbe esplicare alcuna diretta ingerenza sulle Casse mutue provinciali.

Nel merito, le normative concernenti i tre sistemi previdenziali ed assistenziali se costituzionalmente legittime non dovrebbero escludere il potere istituzionale di vigilanza e di tutela della Regione, ma affiancare ad esso quello concorrente degli organismi nazionali. Esse, peraltro, proprio per le attribuzioni al riguardo affidate alle tre Federazioni, appaiono contrastanti con l'art. 130 Cost., con gli artt. 17 e 20 dello Statuto siciliano e con le norme del d.P.R. n. 1138 del 1952.

Cosicché la difesa regionale conclude, chiedendo, in via principale, la dichiarazione di inammissibilità del ricorso per inconfigurabilità del conflitto e per difetto di legittimazione del Presidente del Consiglio dei ministri; in via subordinata, la reiezione del ricorso con declaratoria di inesistenza del conflitto e di spettanza alla Regione della competenza esercitata dall'Assessore per il lavoro con l'emanazione della circolare in oggetto, nonché la rimessione alla decisione della Corte della questione di legittimità costituzionale, come innanzi prospettata, relativamente alle leggi 22 novembre 1954, n. 1136, 9 gennaio 1963, n. 9, 29 dicembre 1956, n. 1533, 27 novembre 1960, n. 1397 ed al d.P.R. 28 gennaio 1961, n. 184.

Nella pubblica udienza le difese delle parti hanno insistito nelle rispettive richieste e conclusioni.

*Considerato in diritto:*

1. - I tre giudizi, discussi congiuntamente alla pubblica udienza, possono venir decisi con

unica sentenza, perché tra loro interferenti e vertenti tutti nella medesima materia della "previdenza ed assistenza sociale", di cui all'art. 17, lett. f dello Statuto della Regione siciliana.

2. - Come detto in narrativa, con il primo ricorso, il Presidente della detta Regione impugna due decreti del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, con i quali sono stati nominati alcuni sindaci delle Casse mutue provinciali di malattia per gli esercenti attività commerciali di Palermo, Agrigento ed Enna, rivendicando la relativa competenza alla Regione, previa - occorrendo - risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 27 novembre 1960, n. 1397.

Il secondo ricorso, proposto viceversa dal Ministro per il lavoro, all'uopo delegato dal Presidente del Consiglio, si riferisce al decreto 19 febbraio 1972, con il quale l'Assessore regionale per il lavoro e la cooperazione ha sciolto la Cassa mutua malattia artigiani della Provincia di Catania nominando ad essa un commissario straordinario. Anche ai fini della decisione di tale conflitto sono sollevate, dalla resistente difesa regionale, questioni di legittimità costituzionale di talune disposizioni della legge 29 dicembre 1956, n. 1533 (ed in particolare degli artt. 7, commi secondo e terzo, 12, commi secondo, terzo e quarto, e 18, comma primo).

Il terzo ricorso, infine, proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, trae origine da una circolare diramata in data 13 gennaio 1972 dall'Assessorato regionale e indirizzata, tra l'altro, ai presidenti delle Casse mutue malattia dei coltivatori diretti, degli artigiani e degli esercenti attività commerciali operanti nell'isola, nonché alle rispettive Federazioni nazionali, ed ha per oggetto la competenza alla vigilanza sulle menzionate Casse mutue provinciali siciliane. Ancora una volta la difesa della Regione solleva questione di costituzionalità di una serie di disposizioni delle leggi sopra rammentate e della legge 9 gennaio 1963, n. 9, relativa alla previdenza dei coltivatori diretti, nonché del d.P.R. 28 febbraio 1961, n. 184, contenente le norme di attuazione della citata legge n. 1397 del 1960.

3. - Vanno preliminarmente disattese sia l'eccezione di inammissibilità, per difetto di interesse, adombrata nel primo giudizio dalla difesa dello Stato, sia quelle opposte dalla difesa regionale avverso i ricorsi statali negli altri due giudizi i cui termini essenziali sono stati testé riassunti.

Ed invero, quanto alla eccezione dell'Avvocatura dello Stato, peraltro non formalizzata nelle conclusioni, è agevole rilevare che la Regione non può dirsi carente di interesse sol perché le nomine dei sindaci alle Casse provinciali esercenti attività commerciali devono aver luogo su designazione vincolante della Federazione, sussistendo del pari l'interesse della Regione alla tutela della asserita propria competenza, quale che ne sia poi, in pratica, l'effettiva portata.

Quanto alla eccezione sollevata, invece, dalla difesa della Regione siciliana, nel secondo giudizio, non è esatto che, con il ricorso avverso il provvedimento di scioglimento della Cassa artigiani di Catania, lo Stato lamenti invasione della sfera di competenza di un ente pubblico distinto e diverso, e precisamente della Federazione nazionale Casse mutue malattia artigiani, poiché l'assunto del ricorso è che il detto provvedimento ha per conseguenza di sottrarre al Ministro per il lavoro il potere di decidere sui ricorsi gerarchici impropri che possano essere avanzati contro lo scioglimento, a norma dell'art. 18, lett. f, della citata legge n. 1533 del 1956. Né il conflitto potrebbe ritenersi meramente virtuale, per non esservi stato, nella specie, alcun ricorso avverso lo scioglimento, essendo evidente che, una volta adottato il relativo provvedimento dall'Assessore regionale, anziché dalla Federazione, vien meno con ciò stesso la possibilità di ricorrere al Ministro e quindi, per logica conseguenza, a quest'ultimo risulta sottratto il potere conferitogli dalla disposizione di legge testé rammentata.

Per quel che concerne, infine, il conflitto proposto dallo Stato in merito alla circolare

dell'Assessorato (oggetto del terzo giudizio), deve rilevarsi che la prima eccezione di inammissibilità del conflitto per mancanza nel Ministro di poteri di vigilanza sulle Casse, in quanto enti locali, attiene, in realtà, al merito e non può pertanto essere presa in considerazione in questo momento; mentre la seconda eccezione va incontro a rilievi strettamente analoghi a quelli qui sopra accennati in ordine al conflitto che forma oggetto del secondo giudizio: deducendosi, infatti, dallo Stato ricorrente invasione, da parte della Regione, dei poteri di vigilanza ad esso spettanti nei confronti delle Federazioni nazionali e delle Casse provinciali che le costituiscono.

4. - Nel merito, è da precisare, anzitutto, che, a norma del combinato disposto degli artt. 17, lett. f, e 20 dello Statuto, la Regione siciliana ha competenza legislativa ed amministrativa in materia di previdenza ed assistenza sociale (che è quella su cui incide l'attività delle Casse in oggetto e delle loro Federazioni); tale competenza, peraltro, oltre ad essere limitata dai "principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato", deve contenersi - alla stregua dei criteri ripetutamente affermati da questa Corte - entro l'ambito del territorio regionale, per la soddisfazione degli interessi che a questo si riconnettono.

In conformità a detti criteri, il trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative in materia, operato con il d.P.R. 25 giugno 1952, n. 1138, ha avuto esclusivo riguardo alle attribuzioni, in particolare di vigilanza e tutela, per l'innanzi esercitate da organi dell'amministrazione statale, concernenti enti ed istituti locali, compresi quelli consorziali, i quali svolgono sul territorio della Regione attività nelle materie di cui all'art. 17, lett. f, dello Statuto (art. 3 del d.P.R. n. 1138 ora citato). Vero è, bensì, che, in forza del successivo art. 4, la Regione ha altresì diritto ad essere " rappresentata" negli organi locali degli enti nazionali similari, ma questa norma non viene in considerazione nel presente giudizio, non avendo la Regione avanzato, con riferimento ad essa, alcuna pretesa.

È da rammentare, infine, che, pur dopo il trasferimento delle funzioni e sino al 1966, la Regione non aveva comunque esplicato la sua competenza legislativa sui settori di materia che formano oggetto delle leggi statali n. 1136 del 1954, n. 1533 del 1956 e n. 1397 del 1960, con le quali furono istituite - contestualmente - le predette Casse mutue di malattia e le rispettive Federazioni nazionali.

5. - Tutto ciò premesso, si tratta ora, di accertare se le Casse mutue provinciali di malattia per i coltivatori diretti, gli artigiani e gli esercenti attività commerciali siano da qualificare come enti locali, e cioè "di interesse esclusivamente regionale", secondo la dizione usata nel Regolamento dei rapporti tra il Ministero per il lavoro e la previdenza sociale e il corrispondente Assessorato regionale siciliano, concordato tra le due parti il 15 settembre 1972 per dare attuazione al d.P.R. n. 1138 del 1952 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione del 30 settembre 1972, n. 45, ovvero siano integrate, pur con propria autonoma personalità giuridica, entro le rispettive Federazioni nazionali. Con l'avvertenza che, ove pure la prima alternativa dovesse rivelarsi - in ipotesi - quella esatta, la Regione non potrebbe rivendicare per sé che le sole attribuzioni di organi dello Stato, direttamente riferentisi alle singole Casse provinciali operanti nell'isola, non rientrando certamente tra le funzioni trasferite dal d.P.R. n. 1138 del 1952 quelle prima di spettanza delle Federazioni, né quelle di organi dello Stato nei confronti delle Federazioni stesse.

Queste ultime rappresentano, com'è stato rilevato in dottrina, un nuovo tipo di struttura previdenziale sui generis, a livello insieme nazionale e di categoria, ben diversa da quella a livello nazionale e funzionale, in precedenza attuata nel nostro ordinamento. La disciplina che ne danno le leggi rispettive, pur differendo in alcuni dettagli, ricalca sostanzialmente un medesimo schema, consentendo in questa sede, ed ai fini che ora interessano, un discorso unitario. Ed è subito da avvertire che tale schema è nettamente diverso da quello cui è invece informata la regolamentazione delle Casse di soccorso del personale dipendente dalle aziende ferrotranviarie, alle quali aveva riguardo la sentenza n. 3 del 1967 di questa Corte, che ebbe ad

affermare nei loro confronti la competenza della Regione siciliana: di guisa che il "precedente" non è fondatamente invocato, nell'attuale controversia, dalla difesa regionale. Le Casse autoferrotranvieri, sono, infatti, istituite dalle amministrazioni delle singole imprese ed operano limitatamente alla cerchia dei loro dipendenti; sono del tutto autonome l'una dall'altra e finanziate unicamente attraverso entrate che, per la loro natura e provenienza, non travalicano l'ambito delle imprese cui si riferiscono, senza che le condizioni dei rispettivi bilanci risentano dell'alea di gestione delle altre.

Per contro, le Federazioni di cui è questione nei presenti giudizi sono finanziate in parte dai contributi degli iscritti, ma in parte anche dallo Stato, e la gestione del fondo di solidarietà nazionale, che le somme da questo erogate vanno a costituire, avviene sulla base del principio mutualistico, secondo piani stabiliti dagli organi centrali delle Federazioni stesse, tenendo conto, a fini e secondo criteri perequativi, delle esigenze delle singole Casse, le quali risultano perciò interdipendenti. Il regolamento delle prestazioni obbligatorie è di competenza delle Federazioni, rimanendo affidato all'autonoma determinazione delle Casse locali soltanto quello delle prestazioni facoltative, pur sempre, tuttavia, anche qui, "entro le direttive delle Federazioni". Gli organi di queste ultime hanno competenza ad approvare le più importanti deliberazioni degli organi di amministrazione delle Casse, a cominciare dai bilanci, e a decidere i ricorsi proposti avverso talune tra esse, ivi comprese quelle concernenti le prestazioni dovute agli assistiti. Anche il regolamento del personale è deliberato dalle Federazioni, le quali hanno altresì una ingerenza nella nomina dei direttori delle Casse provinciali: che deve essere sottoposta a controllo da parte della Federazione, per gli artigiani (art. 12, comma primo, lett. g), e comma quarto, della legge n. 1533 del 1956), ed avvenire alla stregua delle "norme" fissate dagli organi federali, per gli esercenti attività commerciali (art. 26, primo comma, lett. m, della legge n. 1397 del 1960); mentre, nel caso dei coltivatori diretti, è addirittura effettuata da questi ultimi (art. 14, comma primo, lett. d, della legge n. 1136 del 1954).

6. - Così sotto l'aspetto organizzativo come sotto l'aspetto funzionale, si rivela perciò nettamente prevalente, nella disciplina delle Casse e delle rispettive Federazioni, l'elemento unitario su scala nazionale: l'autonomia di cui le prime sono dotate si esplica, bensì, largamente, a livello soprattutto di azione amministrativa, nei rapporti esterni; ma è un'autonomia strettamente limitata dagli ampi poteri normativi e di direzione, nonché di riesame e controllo nei confronti di concreti provvedimenti, spettanti agli organi centrali delle Federazioni.

Le singole Casse provinciali non sono, perciò, suscettibili di essere considerate "in sé e per sé", come altrettante istituzioni locali, avulse dal complesso sistema in cui sono organicamente inquadrate.

Né può fondatamente dubitarsi della costituzionalità della normativa a suo tempo dettata dalle leggi statali che le hanno in tal modo configurate, attribuendo tra l'altro alle Federazioni gli svariati poteri cui si è sopra accennato. Ed invero, fermo restando che, come rilevato dal punto 4, la potestà legislativa della Regione siciliana di cui all'art. 17 dello Statuto incontra il limite dei principi ed interessi della legislazione statale, sta di fatto che, al momento in cui quelle leggi furono emanate, la Regione non aveva posto in essere alcun diversa disciplina della materia. Di guisa che lo Stato conservava la pienezza della propria potestà legislativa e poteva validamente esplicarla sull'intero territorio nazionale, nei modi e con i contenuti ritenuti politicamente più opportuni. Né la situazione può dirsi mutata a seguito delle leggi regionali n. 30 e n. 31 del 1966, come meglio si vedrà appresso.

Sono perciò manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate incidentalmente dalla difesa della Regione nei confronti delle disposizioni delle leggi nazionali (non sempre, d'altronde, specificamente indicate) che concorrono a determinare la struttura territorialmente articolata, ma sostanzialmente unitaria, delle tre Federazioni.

Dalle considerazioni fin qui svolte consegue che il ricorso regionale contro la nomina da parte del Ministero per il lavoro di alcuni sindaci di Casse provinciali siciliane per gli esercenti attività commerciali, oggetto del primo giudizio, deve essere respinto; mentre vanno accolti, all'inverso, quelli proposti dallo Stato contro il provvedimento di scioglimento della Cassa artigiani di Catania, adottato dall'Assessore regionale per il lavoro, e contro la circolare dell'Assessorato medesimo che formano oggetto degli altri due giudizi.

Non vale invocare in linea subordinata, come fa la difesa della Regione, le leggi regionali n. 30 e n. 31 del 25 novembre 1966 (della cui validità non sorge adesso questione), giacché l'essersi in tali leggi stabilita la possibilità di controlli, peraltro non meglio specificati, dall'amministrazione regionale sulla gestione dei contributi finanziari dalla stessa erogati - limitatamente, si badi, alle sole Casse artigiani esistenti in Sicilia, nonché nell'ambito delle loro prestazioni assistenziali facoltative - non rappresenterebbe base sufficiente per fondarvi il potere della Regione di impartire ad esse direttive, né tanto meno quello di scioglimento e di nomina di un commissario, essendo quest'ultimo un potere che, spettando per l'innanzi alle Federazioni, non era compreso, secondo si è detto al punto 3, nel trasferimento alla Regione, né rientrerebbe comunque tra quelli di vigilanza e di controllo (sent. n. 164 del 1972).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che spetta allo Stato il potere di nominare i sindaci delle Casse mutue malattia per gli esercenti attività commerciali delle provincie di Palermo, Agrigento ed Enna;

dichiara che non spetta alla Regione siciliana il potere di scioglimento e di nomina di un commissario straordinario nei confronti della Cassa mutua malattia artigiani della Provincia di Catania e, per conseguenza, annulla il decreto 19 febbraio 1972, n. 100, dell'Assessore regionale per la previdenza e la cooperazione;

dichiara che spetta allo Stato la vigilanza e la tutela sulle Casse mutue provinciali di malattia per i coltivatori diretti, gli artigiani e gli esercenti attività commerciali esistenti in Sicilia e, per conseguenza, annulla la circolare 13 gennaio 1972, n. 12 F 9 Gab. dell'Assessorato regionale siciliano per la previdenza e la cooperazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1972.

COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

---

*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.*