

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **66/1972** (ECLI:IT:COST:1972:66)

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

Presidente: **CHIARELLI** - Redattore: - Relatore: **BENEDETTI**

Udienza Pubblica del **08/03/1972**; Decisione del **13/04/1972**

Deposito del **23/04/1972**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6068 6069 6070 6071**

Atti decisi:

N. 66

SENTENZA 13 APRILE 1972

Deposito in cancelleria: 19 aprile 1972.

Pres. CHIARELLI - Rel. BENEDETTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - 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 - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 2 ottobre 1971, depositato in cancelleria l'8 successivo ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 1971, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana sorto a seguito dell'atto

dell'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste n. 2338/RA dell'11 maggio 1971, con il quale sono state approvate le deliberazioni dell'Ente di sviluppo agricolo per la Sicilia 30 aprile 1971, n. 139 e n. 140, concernenti il trattamento economico del personale impiegatizio ed operaio dell'Ente.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 1972 il Giudice relatore Giovanni Battista Benedetti;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri, e l'avvocato Giuseppe Guarino, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Con deliberazioni nn. 139 e 140 del 30 aprile 1971 l'Ente di sviluppo agricolo in Sicilia regolava provvisoriamente il trattamento economico del proprio personale impiegatizio ed operaio in attesa della futura adozione del regolamento organico.

L'Assessore regionale all'agricoltura e foreste con nota n. 2338 dell'11 maggio 1971 "prendeva atto" delle suddette delibere.

Avverso tali atti il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso in data 2 ottobre 1971 per conflitto di attribuzione rilevando che a norma degli artt. 10 e 11 del D.L.C.P.S. 5 agosto 1947, n. 778, l'E.S.A., quale ente al cui mantenimento lo Stato concorre con contributi a carattere continuativo, è tenuto a sottoporre i regolamenti organici concernenti la disciplina economica e giuridica del proprio personale all'approvazione dell'Assessore regionale all'agricoltura (al quale sono state trasferite nel territorio della Regione le attribuzioni del Ministero dell'agricoltura) previo concerto con il Ministro del tesoro.

Questa procedura, ad avviso del ricorrente, non sarebbe stata seguita nel caso di specie. Le due impugnate delibere dell'E.S.A. concernenti la normativa economica del futuro regolamento organico hanno in sostanza contenuto regolamentare e dovevano essere adottate previo accordo ed intesa con lo Stato.

Parimenti il provvedimento assessoriale di "presa di atto" non avrebbe potuto essere emanato se non accompagnato da una analoga "presa di atto" del Ministero del tesoro. Con l'espressione usata si è voluto aggirare la parola "approvazione" nell'intento di evitare la censura di incostituzionalità, ma in effetti l'espressione assessoriale è stata considerata come atto di approvazione vuoi dall'organo regionale di controllo, vuoi dall'E.S.A., che ha difatti dato esecuzione alle delibere.

Non v'è pertanto dubbio che sia le delibere in questione, sia la nota dell'Assessore siano lesive della competenza dello Stato e contrastano con gli artt. 14 e 20 dello Statuto regionale nonché con le relative norme di attuazione approvate con d.P.R. 7 maggio 1948, n.789.

Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituita la Regione siciliana rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Guarino.

Nelle proprie deduzioni la difesa ricorda anzitutto che la presente questione è analoga ai giudizi decisi, in senso sfavorevole alla Regione, con sentenze 105 del 1968 e 128 del 1969; confida comunque in un riesame dei presupposti delle precedenti decisioni e nell'adeguato

apprezzamento dei profili nuovi della fattispecie in esame.

In via pregiudiziale il ricorso sarebbe inammissibile nella parte avente ad oggetto le due deliberazioni dell'E.S.A., sia perché tali atti non possono formare oggetto di conflitto di attribuzione provenendo da soggetti diversi dallo Stato e dalla Regione, sia perché nessun motivo di illegittimità viene prospettato nei confronti delle delibere, essendo le censure di incostituzionalità prospettate unicamente avverso il provvedimento assessoriale di controllo.

La pronuncia d'illegittimità dell'atto di controllo comporterebbe la semplice inefficacia e non anche l'annullamento delle delibere; per contro l'annullamento di queste ultime ad opera della Corte produrrebbe un ingiustificato danno per l'E.S.A. che verrebbe a trovarsi nella necessità di doverle riadottare, con evidente spreco di tempo e di attività.

Sempre in via pregiudiziale la difesa sostiene l'improponibilità del conflitto di attribuzione e ciò in quanto, non avendo l'Assessore accordato la propria formale approvazione alle delibere dell'E.S.A., ma, essendosi limitato a "prendere atto" ossia a prendere semplicemente conoscenza delle deliberazioni, sarebbe da escludersi la configurabilità di una invasione della competenza statale da parte dell'organo regionale.

Né vale in contrario rilevare che lo stesso Assessore ha considerato come atto di approvazione il proprio provvedimento dal momento che ha avvertito la necessità di raccomandare all'E.S.A. di prendere gli atti cautelativi necessari per l'eventuale recupero di somme che dovessero essere dichiarate non dovute a seguito dell'approvazione del definitivo regolamento. Questa interpretazione della nota assessoriale è arbitraria. L'Assessore si è limitato a dare un consiglio all'Ente; ciò evidentemente ha fatto per il caso di approvazione definitiva, in attesa cioè dell'intervento del Ministro del tesoro.

Col prendere semplicemente atto delle delibere dell'E.S.A. l'Assessore non ha minimamente pregiudicato l'intervento del Ministro.

Passando al merito del ricorso la difesa della Regione precisa che le delibere dell'E.S.A., lungi dal costituire un regolamento organico del personale, (unica ipotesi questa in relazione alla quale la legge prescrive il previo concerto del Ministro del tesoro) sono provvedimenti con oggetto ed efficacia limitati contenendo disposizioni meramente economiche e peraltro provvisorie dettate per superare lo stato di obbiettivo disagio in cui è venuto a trovarsi l'Ente per effetto di un lungo sciopero attuato dal personale.

La normativa contenuta negli artt. 10 e 11 del D.L.C.P.S. 778 del 1947 non sarebbe comunque applicabile all'E.S.A. in quanto superata dalle disposizioni di cui al d.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257, le quali peraltro prevedono l'intervento del Ministro del tesoro per l'approvazione dei regolamenti organici del personale dei soli enti di sviluppo specificatamente indicati nell'art. 1 e tra tali enti non figura l'E.S.A. La ragione di tale esclusione va ricercata nell'art. 14 lett. q dello Statuto siciliano ai sensi del quale lo stato giuridico ed economico del personale in questione può superare quello del corrispondente personale statale. Ed è ovvio che l'intervento del Ministro del tesoro, ove mai fosse concepibile nella specie, sarebbe in contrasto con le attribuzioni in materia spettanti agli organi regionali, le quali, in corrispondenza della potestà legislativa esclusiva ex art. 14 dello Statuto, debbono parimenti essere esclusive.

Ulteriore motivo, secondo la difesa, per cui la procedura contemplata dagli artt. 10 e 11 del decreto 778 del 1947 non sarebbe applicabile all'E.S.A. sarebbe da ricercarsi nel tipo e nella natura dei contributi erogati dallo Stato a detto Ente.

Questi contributi non concorrono al mantenimento dell'E.S.A., né hanno carattere continuativo. Solamente la Regione elargisce contributi di tipo istituzionale che l'E.S.A.

liberamente impiega per qualsiasi sua attività d'istituto. Lo Stato corrisponde invece solo contributi di scopo, in relazione ai quali non solo viene sottoposto uno specifico piano di attività, ma va data anche la prova della effettiva utilizzazione.

Ne deriva che nessun rapporto è istituibile tra questi contributi statali e la retribuzione del personale; in nessun caso il livello delle retribuzioni può incidere sulla corresponsione o sulla misura di tali contributi, né è ipotizzabile che ai contributi statali (vincolati a uno scopo) possano attingere le retribuzioni del personale.

Nelle more della discussione del ricorso, fissata per la udienza dell'8 marzo 1972, l'Avvocatura dello Stato, con atto depositato in cancelleria il 12 dicembre 1971, chiedeva a questa Corte la sospensione della esecuzione dei provvedimenti impugnati, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La domanda di sospensione veniva accolta con ordinanza n. 1 del 13 gennaio 1972, dopo di che la questione tornava alla Corte per la definitiva cognizione.

Considerato in diritto:

1. - Col ricorso in esame sono state impugnate le deliberazioni nn. 139 e 140 del 30 aprile 1971 con le quali l'Ente di sviluppo agricolo in Sicilia ha disciplinato il trattamento economico del proprio personale impiegatizio ed operaio, e la nota n. 2338/RA dell'11 maggio 1971 con la quale l'Assessore regionale dell'agricoltura e foreste ha dichiarato di "prendere atto" delle suddette deliberazioni.

La difesa della Regione ha in via preliminare eccepito l'improponibilità del ricorso sia nella parte che ha per oggetto le deliberazioni dell'E.S.A., sia nella parte che si riferisce alla nota assessoriale.

Per quanto riguarda le delibere esatto è il rilievo che non da tali atti, ma solo dal provvedimento di approvazione potrebbe derivare l'invasione di competenza lamentata nella specie dallo Stato ricorrente. La doglianza fondamentale sostenuta negli scritti difensivi dell'Avvocatura si rivolge, infatti, essenzialmente al provvedimento di controllo dell'organo regionale, a quella nota assessoriale di approvazione delle delibere dell'E.S.A. che viene denunciata per essere stata emanata senza il previo concerto con il Ministero del tesoro.

Per quanto riguarda la nota dell'Assessore prive di rilievo sono le considerazioni svolte secondo le quali, essendosi l'Assessore limitato a "prendere atto" delle delibere, non ci si troverebbe in presenza di un vero atto di approvazione da parte dell'organo regionale di tutela e non sarebbe quindi configurabile l'invasione di competenza statale addotta dal ricorrente.

Il testo della nota non lascia adito a dubbi che l'espressione adoperata "si prende atto" equivalga, nella specie, a una vera e propria approvazione.

Giova tener presente che le deliberazioni erano state adottate dal Consiglio di amministrazione dell'Ente in conformità a quanto precedentemente deliberato dalla Giunta regionale col provvedimento n. 92 del 28 aprile 1971, citato nella lettera assessoriale. L'organo di controllo regionale, con la nota di cui trattasi, accertava che le deliberazioni erano state predisposte in modo conforme al deliberato della Giunta e, in vista della esecutorietà delle stesse, raccomandava all'Ente "l'assoluta necessità di adottare... tutti gli atti cautelativi necessari per l'eventuale recupero di somme che dovessero essere dichiarate non dovute" al personale "anche a seguito dell'approvazione del definitivo regolamento".

L'atto assessoriale va quindi rettamente considerato come un formale provvedimento di approvazione delle delibere ed in relazione ad esso deve ritenersi legittimamente proposto il presente ricorso.

2. - Venendo al merito occorre anzitutto rilevare che la questione prospettata è sostanzialmente identica a quelle che la Corte ha avuto occasione di decidere con le sue precedenti sentenze n. 105 del 1968 e n. 128 del 1969: stabilire cioè se per la validità ed efficacia delle indicate deliberazioni dell'E.S.A. sia sufficiente la sola approvazione dell'Assessore o sia anche necessario il previo concerto con il Ministro per il tesoro previsto dall'art. 11 del D.L.C.P.S. 5 agosto 1947, n. 778 e, nell'affermativa, se l'omissione di detta intesa comporti invasione della sfera di competenza statale, in violazione degli artt. 14 e 20 dello Statuto siciliano e delle relative norme di attuazione approvate con d.P.R. 7 maggio 1948, n. 789.

Il profilo nuovo sul quale fa leva il patrocinio della Regione, per dimostrare che nel caso di specie non ricorre il presupposto di applicazione dell'art. 11 del d.l. n. 778, sarebbe costituito dal fatto che le due delibere dell'E.S.A. non possono essere considerate un regolamento organico del personale, sia per il contenuto limitato delle loro disposizioni, unicamente afferenti al trattamento economico, sia per la loro temporanea efficacia, trattandosi di trattamento "provvisorio" in attesa dell'approvazione del definitivo regolamento organico.

Ad avviso della Corte la parzialità del contenuto dei provvedimenti e la loro provvisorietà non rappresentano elementi validi a far ritenere che essi non abbiano carattere di regolamento organico. Quel che conta al fine della individuazione di detto carattere è il contenuto oggettivo delle deliberazioni ed è innegabile che, nel caso in esame, in cui il Consiglio dell'Ente ha inteso disciplinare in maniera organica e completa il trattamento economico di tutto il proprio personale impiegatizio ed operaio, ci si trova di fronte a materia tipica di regolamento. Se si desse rilievo agli argomenti della parzialità e della provvisorietà addotti dalla difesa sarebbe agevole sottrarsi all'osservanza della procedura di approvazione prevista dall'art. 11 del d.l. n. 778 del 1947, mediante l'emanazione di singoli, parziali provvedimenti concernenti la disciplina giuridica ed economica del personale.

Il merito della questione trova puntuale soluzione nelle precedenti sentenze emesse dalla Corte. In queste è stato già precisato che l'E.S.A. è Ente di diritto pubblico al cui mantenimento lo Stato concorre con propri contributi, sicché ad esso devono essere applicati gli artt. 10 e 11 del ripetuto d.l. n. 778 del 1947.

Ad escludere l'intervento del Ministero del tesoro nella approvazione dei regolamenti organici del personale dell'Ente non giova il rilievo, formulato nuovamente in questa sede, in ordine alla distinzione fra contributi di scopo e contributi istituzionali, poiché questa Corte ha già avuto occasione (sentenza 127 del 1969) di chiarire in proposito che il presupposto dell'intervento del potere di approvazione statale è rappresentato dal carattere continuativo dei contributi corrisposti dallo Stato all'E.S.A. Orbene, questa continuità dell'apporto finanziario risulta evidente non solo dalla legge 14 luglio 1965, n. 901 (art. 6), che ha autorizzato la spesa di cospicue somme a favore degli enti di sviluppo - tra i quali è stato compreso l'E.S.A. - sino all'esercizio finanziario del 1969, ma anche dal d.l. 26 ottobre 1971, n. 745 (art. 49), che ha autorizzato la spesa di 40 miliardi per ciascuno degli anni 1970 e 1971 - anno, quest'ultimo, nel corso del quale sono state adottate le delibere nn. 139 e 140 dell'E.S.A. - per la concessione di contributi a favore degli stessi enti indicati nell'art. 6 della legge n. 901 testé citata.

Da tutto ciò consegue che l'Assessore, avendo provveduto ad approvare e rendere esecutive le deliberazioni con la nota dell'11 maggio 1971, senza la prescritta previa intesa con il Ministro del tesoro, ha invaso la sfera di competenza di un organo statale; il suo provvedimento, quindi, in quanto contrario allo Statuto, deve essere annullato.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato e per esso al Ministro per il tesoro di partecipare, mediante il concerto previsto dall'art. 11 del D.L.C.P.S. 5 agosto 1947, n. 778, alla emanazione dei provvedimenti di approvazione, da parte della Regione siciliana, delle deliberazioni dell'Ente di sviluppo agricolo concernenti il trattamento economico del personale impiegatizio ed operaio e, in conseguenza, annulla l'atto dell'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste n. 2338/RA dell'11 maggio 1971 con il quale sono state approvate le deliberazioni dell'E.S.A. in data 30 aprile 1971, nn. 139 e 140.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 1972.

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

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.