

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **178/1973** (ECLI:IT:COST:1973:178)

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

Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **GIONFRIDA**

Udienza Pubblica del **17/10/1973**; Decisione del **06/12/1973**

Deposito del **19/12/1973**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6941 6942 6943 6944 6945**

Atti decisi:

N. 178

SENTENZA 6 DICEMBRE 1973

Deposito in cancelleria: 19 dicembre 1973.

Pres. BONIFACIO - Rel. GIONFRIDA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - 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 - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti promossi con tre ricorsi del Presidente della Regione Campania, notificati il 5 e il 27 aprile 1973, depositati in cancelleria il 12 aprile e il 10 maggio 1973 ed iscritti ai nn.

3, 4 e 5 del registro conflitti 1973, per conflitti di attribuzione sorti a seguito delle deliberazioni nn. 3758 e 3759 del 9 febbraio 1973 e n. 3890 del 20 febbraio 1973 della Commissione regionale di controllo per la Campania concernenti la nomina dei Commissari straordinari dell'asilo infantile "Centro" di Sant'Agata dei Goti e degli Enti comunali di assistenza di Arienzo e di Sarno.

Visti gli atti di Costituzione del Ministro per l'interno, delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 ottobre 1973 il Giudice relatore Giulio Gionfrida;

uditi l'avv. Vincenzo Spagnuolo Vigorita, per la Regione Campania, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Ministro per l'interno.

Ritenuto in fatto:

1. - Con atto notificato il 5 aprile 1973, il Presidente della Regione Campania ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione, in relazione al provvedimento della Commissione regionale di controllo per la Campania del 9 febbraio 1973, n. 3758, che ha annullato per incompetenza la delibera della Giunta regionale 26 gennaio 1973, n. 263, esprimente parere favorevole alla nomina, da parte del Presidente di essa Giunta, di un Commissario straordinario per l'amministrazione temporanea dell'asilo infantile "Centro" di Sant'Agata dei Goti; nonché in relazione all'eventuale decreto del Prefetto di Benevento che avesse provveduto alla nomina medesima.

Ha lamentato, in particolare, la Regione, violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, che - in materia dell'assistenza e beneficenza, nella quale appunto si inquadra detto provvedimento - le attribuiscono competenza legislativa ed amministrativa e, quindi, anche "il potere politico" di supremazia sugli enti operanti nel settore: il quale ultimo è da ritenere, evidentemente, comprensivo anche del controllo amministrativo, non solo sugli atti, ma anche sugli organi.

Del resto, la devoluzione alla Regione della intera materia dei "controlli sugli enti comunali di assistenza e sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" risulterebbe espressamente anche disposto dall'art. 1, lett. e, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9 (concernente il "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale". E lo stesso Ministero dell'interno - Direzione generale dell'assistenza pubblica - con la circolare n. 25200.503.3 c. dell'11 marzo 1972, illustrativa di detto decreto - avrebbe ribadito che i poteri di controllo ora spettanti, in materia, alla Regione si estenderebbero anche alle forme del controllo - sostitutivo o repressivo - sugli organi.

In contrario non varrebbe, d'altra parte, richiamare - come, invece, fa la Commissione di controllo, a giustificazione dell'adottato provvedimento - la sentenza n. 164 del 1972 della Corte costituzionale.

Detta decisione - che afferma spettare alla Regione ex art. 130 della Costituzione, il solo controllo sugli atti - si riferirebbe, invero, all'attività di controllo su Comuni e Provincie, su Enti, cioè, che restano soggetti al potere politico dello Stato e non già, invece, al controllo sugli istituti di assistenza e beneficenza, posto che l'intero ordinamento di questi risulta sotto ogni aspetto (e normativo e amministrativo) trasferito alle Regioni.

Si è costituito, per delega del Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per l'interno,

rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto che il ricorso venga respinto.

Secondo l'Avvocatura, la distribuzione della competenza, tra Stato e Regioni, nella materia in genere dei controlli, dovrebbe necessariamente enuclearsi alla luce del precetto costituzionale racchiuso nell'art. 130 della Costituzione, il quale nell'affidare alla legge statale la determinazione dei modi di Costituzione dell'organo regionale competente all'esercizio dei controlli, limita in modo tassativo il sindacato di legittimità e di merito ai "singoli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali".

Del resto lo stesso art. 1 del d.P.R. n. 9 del 1972 invocato dalla Regione richiamelcbbe, per quanto riguarda lo svolgimento dei controlli, L'intero capo III del titolo V della legge 10 febbraio 1953, n. 62, nel quale è compreso l'art. 64, il quale conferma le attribuzioni del Prefetto previste dalla legge 8 marzo 1949, n. 277.

Le parti hanno successivamente ribadito con memorie le rispettive argomentazioni.

2. - Altri due ricorsi per conflitto di attribuzione, di analogo contenuto, sono stati proposti - sempre dalla Regione Campania - con atti notificati il 5 aprile ed il 27 aprile 1973, avverso i provvedimenti 9 febbraio 1973, n. 3759, e 20 febbraio 1973, n. 3890, della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Campania, che, per incompetenza, aveva annullato le deliberazioni della Giunta 26 gennaio 1973, n.264, e 24 gennaio 1973, n. 36, esprimenti parere favorevole alla nomina, da parte del Presidente della Giunta medesima, di un Commissario straordinario rispettivamente per l'amministrazione temporanea dell'ente comunale di assistenza di Arienzo e per quella dell'ente comunale di assistenza di Sarno, nonché in relazione agli eventuali decreti dei Prefetti di Caserta e Salerno che avessero provveduto alle dette nomine.

In entrambi i relativi giudizi si è costituito, per delega del Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro per l'interno con l'assistenza dell'Avvocatura generale dello Stato la quale ha ribadito le argomentazioni già svolte in relazione al conflitto sollevato con il precedente ricorso 5 aprile 1973 della Regione Campania.

All'udienza di trattazione i difensori delle parti hanno illustrato le rispettive tesi, già svolte anche con memorie, e hanno insistito nelle conclusioni prese.

Considerato in diritto:

1. - I ricorsi della Regione Campania riguardano i provvedimenti della Commissione di controllo che hanno annullato le deliberazioni della Giunta regionale, concernenti le nomine di commissari straordinari per l'amministrazione temporanea dell'asilo infantile "Centro" di S. Agata dei Goti e degli enti comunali di assistenza di Arienzo e di Sarno, sotto il profilo che tali nomine costituiscono esercizio di un potere di controllo sugli organi degli enti locali, il quale esorbita dall'ambito dei controlli sugli atti attribuiti alle Regioni dall'art. 130 della Costituzione, ed è riservato allo Stato. I relativi giudizi possono essere riuniti, in quanto importano la risoluzione di una medesima questione.

2. - Assume la Regione ricorrente che, versandosi nella specie in materia di assistenza e beneficenza pubblica, compresa tra quelle per le quali gli artt. 117 e 118 della Costituzione attribuiscono alle regioni competenza legislativa e amministrativa, le spettano i poteri amministrativi sugli enti operanti nel settore, e in particolare, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione di controllo, il potere di controllo sugli organi, per altro

sicuramente compreso tra le funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica trasferite alle Regioni a statuto ordinario con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9 (art. 1, lett. e).

3. - Osserva preliminarmente la Corte che, sulla linea del più recente proprio indirizzo giurisprudenziale (v. sentenza n. 121 del 1966), secondo cui, per la configurabilità del conflitto di attribuzioni tra la Regione e lo Stato, basta che l'atto impugnato di uno dei due enti comporti il disconoscimento (o la menomazione) di attribuzioni dell'altro, previste da norme costituzionali, pur se l'organo dal quale proviene non abbia agito nell'esercizio della stessa funzione che è oggetto della contestazione, sussistono, nella specie, gli estremi per l'ammissibilità dei ricorsi, posto che i provvedimenti della commissione regionale di controllo sull'amministrazione della Regione Campania, che è organo dello Stato, hanno annullato le deliberazioni della Giunta regionale per difetto di competenza della Regione secondo la normativa costituzionale, e non già per altro motivo di illegittimità.

4. - I ricorsi sono fondati.

La Commissione regionale di controllo ha negato che alla Regione Campania spetti il potere di nomina di commissari per la reggenza temporanea delle amministrazioni di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza incapaci di funzionare, ritenendo che valgono al riguardo le stesse ragioni poste a base della decisione di questa Corte n. 164 del 1972, la quale ha dichiarato spettare allo Stato il potere di nomina di commissari per la reggenza di amministrazioni comunali.

Rileva, infatti, la Commissione che, secondo la predetta decisione, l'art. 130 della Costituzione limita in modo testuale e tassativo il sindacato di legittimità e di merito, da parte dell'organo regionale competente all'esercizio dei controlli, ai singoli atti di volta in volta sottoposti all'organo medesimo, e appunto per ciò la legge 10 febbraio 1953, n. 62, disciplinando al capo 3 del Titolo V i controlli sulle province, sui comuni e su altri enti locali, e provvedendo alla istituzione degli organi regionali di controllo "sugli atti" delle province e dei comuni, mantiene ferme - all'art. 64 - le attribuzioni del Prefetto di cui alla legge 8 marzo 1949, n. 277.

Ciò posto, la Commissione osserva: a) che l'art. 130 della Costituzione riguarda non soltanto gli enti territoriali, ma anche "gli altri enti locali", tra i quali sono comprese le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere locale, e nei cui confronti pertanto i poteri di controllo degli organi regionali sono esercitabili nei limiti sopra indicati; b) che l'art. 1, penultimo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, contenente le norme di trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale, demandando all'organo regionale previsto dall'art. 130 della Costituzione la vigilanza e la tutela sugli enti comunali di assistenza e sulle altre istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, richiama espressamente, per quanto riguarda le modalità di svolgimento dei controlli, l'intero capo 31 del Titolo V della legge n. 62 del 1953, nel quale è compreso il su ricordato art. 64.

Tali argomentazioni, che sono state sostanzialmente fatte proprie dall'Avvocatura dello Stato nell'atto di Costituzione in questo giudizio, sono prive di consistenza giuridica.

Quanto alla prima, è da rilevare che la decisione di questa Corte n. 164 del 1972, affermando che i poteri di controllo della Regione rispetto ai Comuni e alle Province sono limitati al solo controllo sugli atti, non ha desunto tale limitazione dall'art. 130 della Costituzione, isolatamente e di per sé considerato, bensì dal coordinamento di esso con l'art. 128 della Costituzione. Ha osservato infatti che da questa norma appare la volontà di mantenere alle Province ed ai Comuni la figura da essi tradizionalmente rivestita di parti dell'ordinamento generale dello Stato, al quale pertanto deve rimanere riservata l'intera loro disciplina organizzativa e funzionale, e che deve escludersi che la potestà di sostituire

nell'ufficio, in cui si verifichi la temporanea carenza del titolare, un organo straordinario che lo regga, possa ritenersi inclusa nei poteri di controllo della Regione previsti dall'art. 130 della Costituzione, i quali sono limitati al controllo sugli atti. Il fulcro di quella decisione è pertanto costituito dall'art. 128 della Costituzione.

Ben diversi sono i poteri delle Regioni rispetto agli enti locali operanti nel settore delle specifiche materie elencate nell'art. 117 della Costituzione. L'art. 130, riguardando i controlli di legittimità e di merito sugli atti, va coordinato con l'art. 118 che attribuisce alla Regione le funzioni amministrative per le materie di cui al precedente articolo, nelle quali funzioni rientrano i controlli sostitutivi sugli organi degli enti predetti.

Se è vero che la sentenza di questa Corte n. 24 del 1957, richiamata dalla predetta decisione n. 164 del 1972, ha affermato che i controlli sugli organi presuppongono un rapporto di supremazia dell'ente controllante su quello controllato e il potere di interferire nell'organizzazione del secondo, non è men vero che questa Corte ha già riconosciuto che gli enti locali che operano nell'ambito di materie sulle quali spettano alle Regioni competenze legislative e amministrative "risultano in definitiva sottoposti per molteplici aspetti ai poteri di supremazia a quelle attribuiti" (sentenza n. 62 del 1973); né è discutibile, come l'Avvocatura dello Stato riconosce nelle memorie presentate negli attuali giudizi, la facoltà delle Regioni di incidere sull'ordinamento e quindi sulla organizzazione degli enti predetti.

Nella specie si versa appunto in materia (la beneficenza pubblica) compresa tra quelle elencate nell'art. 117 della Costituzione.

Non appare consistente la tesi dell'Avvocatura dello Stato che il controllo sugli organi costituisca sempre una materia a sé stante, distinta dalla beneficenza pubblica e dalle altre considerate nell'art. 117 della Costituzione. Fuori di luogo è il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 40 del 1972, giacché trattavasi allora di ricorsi proposti da alcune Regioni per asserita illegittimità costituzionale delle norme relative ai controlli sugli enti locali contenute nel capo 3° del Titolo V della legge n. 62 del 1953, in quanto invasive della competenza legislativa delle Regioni medesime, cosicché l'inciso della motivazione che i controlli sugli enti locali non risultano attribuiti ad alcuna tra le competenze legislative regionali, non essendo compresi nella materia statutaria né nelle potestà legislative elencate nell'art. 117, deve intendersi fatto con riguardo ai controlli sulle Province, sui Comuni e loro consorzi, ai quali soltanto si riferiscono le norme del predetto capo 3° del Titolo V della legge del 1953.

Ciò è comprovato dal fatto che la su riferita espressione di quella sentenza non riguarda specificamente i controlli sugli organi, ma anche la potestà legislativa rispetto ai controlli "sugli atti" degli enti locali, e non poteva perciò riferirsi ad enti istituzionalmente ed esclusivamellte operanti nell'ambito delle materie previste nell'art. 117 della Costituzione (la inclusione del controllo sugli atti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella materia della beneficenza pubblica è implicitamente presupposta dalla sentenza di questa Corte n. 139 del 1972, che ha ritenuto legittima la riserva allo Stato delle competenze relative all'autorizzazione agli enti assistenziali ad accettare lasciti e ad acquistare immobili "trattandosi di una particolarissima figura di controlli" inerente al regime comune a tutte le persone giuridiche).

Il vero è che, allorché si tratti di enti operanti nell'ambito delle materie previste dall'art. 117 della Costituzione, non solo il controllo sugli atti, ma anche quello sugli organi deve ritenersi incluso nelle rispettive materie. È in armonia con tale principio, ad esempio, che il d.P.R. 26 gennaio 1959, n. 97, contenente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, regola, tra l'altro, oltre al controllo sugli atti, anche quello repressivo sugli organi (art. 7); e che la legge sugli enti ospedalieri e sull'assistenza ospedaliera prevede esplicitamente la potestà del Presidente della Regione di sciogliere, in casi determinati, il Consiglio di

amministrazione dell'ente ospedaliero, con conseguente nomina di un commissario straordinario (art. 17).

5. - Passando ora all'esame del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, sul trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale, non v'è dubbio che l'art. 1, interpretato in connessione con le disposizioni degli articoli successivi e alla luce degli anzidetti principi di carattere costituzionale, comporti il trasferimento alle Regioni del controllo sostitutivo di cui si discute negli attuali giudizi promossi dalla Regione Campania.

In virtù del primo comma del detto articolo, tutte le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beneficenza pubblica sono trasferite, per il rispettivo territorio, alle Regioni a statuto ordinario, ad eccezione di quelle relative alle competenze specificamente previste negli artt. 3 e seguenti. Per di più, i controlli sugli enti comunali di assistenza e sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono esplicitamente indicati alla lettera e del comma secondo (il quale elenca alcune delle funzioni che "tra l'altro" si intendono trasferite), e non sussiste alcuna valida ragione che possa indurre a limitarne la portata al solo controllo sugli atti.

Del tutto inconsistente, a questo riguardo, è l'argomento su riferito che vorrebbe trarsi dal richiamo che il comma terzo dell'articolo in esame fa al capo 3° del Titolo V della legge n. 62 del 1953, richiamo che, secondo l'Avvocatura dello Stato, dovrebbe intendersi comprensivo dell'art. 64 della predetta legge.

Basta considerare che il richiamo riguarda soltanto "le modalità" per lo svolgimento della vigilanza e della tutela e non implica affatto quello dell'art. 64 concernente le richieste e gli adempimenti per lo scioglimento o la sospensione dei consigli provinciali e comunali. Una evidente conferma si trae dall'analogo disposto dell'art. 16 della su citata legge ospedaliera del 1968, secondo cui la vigilanza e la tutela sugli enti ospedalieri è esercitata dalla Regione "a norma delle disposizioni contenute nel capo 3° del Titolo V della legge 10 febbraio 1953, n. 62": richiamo che non potrebbe intendersi esteso, al di là delle modalità di esercizio della vigilanza e della tutela, alla riserva dei poteri degli organi dello Stato contenuta nell'art. 64 della legge del 1953, senza contraddire la norma dell'art. 17 della stessa legge ospedaliera che, come si è già rilevato, attribuisce al Presidente della Regione la facoltà di sospensione e scioglimento dei consigli di amministrazione degli enti ospedalieri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta alla Regione Campania il potere di nomina di commissari straordinari dell'asilo infantile "Centro" di S. Agata dei Goti e degli Enti comunali di assistenza di Arienzo e di Sarno e, per conseguenza, annulla le deliberazioni della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Campania numeri 3758 e 3759 del 9 febbraio 1973 e n. 3890 del 20 febbraio 1973.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 1973.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALLOZZA - VINCENZO

MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI.

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.