CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **144/1989** (ECLI:IT:COST:1989:144)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **13/12/1988**; Decisione del **08/03/1989**
Deposito del **21/03/1989**; Pubblicazione in G. U. **29/03/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13381**
Atti decisi:

N. 144

SENTENZA 8-21 MARZO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Sicilia notificato il 12 settembre 1988, depositato in Cancelleria il 17 settembre successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 1° agosto 1988, n. 17816, con il quale il Ministro dell'industria e del commercio ha posto in liquidazione coatta amministrativa la Compagnia di assicurazione "Suditalia" ed ha nominato il Commissario liquidatore;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avvocato Giuseppe Cogliandolo per la Regione Sicilia e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 12 settembre e depositato il 17 settembre 1988 la Regione Sicilia ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri avverso il decreto 1 agosto 1988, n. 17816 (pubblicato sulla G.U. del 6 agosto 1988, n. 184) - con il quale il Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato poneva in liquidazione coatta amministrativa la Compagnia di assicurazioni Suditalia (S.I.A.) s.p.a., con sede in Palermo, nominandone il commissario liquidatore -, in quanto invasivo della competenza attribuita ad essa Regione dall'art. 20, in relazione all'art. 17, lett. e), dello Statuto siciliano, nonché dall'art. 4 del d.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182, recante le norme di attuazione dello Statuto nella materia relativa all'industria.

La s.p.a. Suditalia (S.I.A.), originariamente denominata "Tuttolomondo Assicurazioni s.p.a.", era stata autorizzata nel 1982 dall'Assessore per l'industria della Sicilia ad esercitare, nel territorio della Regione, attività assicurativa per diversi rami, tra cui quello denominato "assicurazione auto".

Con la sentenza n. 634 del 1988 questa Corte, in sede di conflitto di attribuzioni sollevato dal Ministro dell'industria, per delega del Presidente del Consiglio, nei confronti della Regione Sicilia, dichiarava spettare allo Stato autorizzare imprese assicurative con sede in Sicilia ad esercitare attività assicurativa avente ad oggetto l'assunzione di rischi che possano verificarsi fuori del territorio della Regione, restando esclusa, in particolare, ogni competenza della Regione in ordine all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per la circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, con conseguente annullamento dell'originario decreto di autorizzazione dell'Assessore regionale all'industria.

La s.p.a. Suditalia successivamente, nel luglio 1988, richiedeva al Ministro dell'industria l'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa e riassicurativa per l'intero territorio nazionale in tutti i rami danni già autorizzati dall'autorità regionale, nonché in ulteriori rami. Con decreto del 1° agosto 1988, il Ministro negava l'autorizzazione richiesta e con decreto di pari data, recante il n. 17816, pubblicato, come il primo, sulla G.U. del 6 agosto e costituente l'oggetto della presente impugnazione, preso atto che a seguito della sentenza di questa Corte n. 634 del 1988 e del proprio diniego dell'autorizzazione la s.p.a. Suditalia (S.I.A.) ricadeva tra le imprese che esercitavano l'attività assicurativa senza essere munite della prescritta autorizzazione, ne decretava la liquidazione coatta amministrativa a norma dell'art. 75 della legge 10 giugno 1978, n. 295.

Ad avviso della Regione, una volta venuta meno, a seguito della sentenza di questa Corte, l'autorizzazione dell'assessore regionale, spettava ad essa Regione, e cioè all'autorità amministrativa cui risaliva l'atto annullato, di trarne le conseguenze e di adottare i provvedimenti amministrativi previsti dalla legge, e quindi anche quello emesso dal Ministro, ai sensi dell'art. 75 della legge n. 295 del 1978, nei confronti delle imprese assicurative prive di autorizzazione, in quanto "ogni attività esecutiva e amministrativa concernente la disciplina delle assicurazioni private nell'ambito della Regione Siciliana deve essere svolta dall'amministrazione regionale".

Il potere attribuito al Ministro dall'art. 75 della legge n. 295 del 1978, prosegue la ricorrente, è stato del resto esercitato in passato dall'assessore regionale, in quanto compreso tra quelli attribuiti alla Regione dall'art. 20 dello Statuto, quando nelle inadempienze previste dalla legge era incorsa una impresa assicuratrice operante in forza di autorizzazione regionale.

L'accertamento, operato con la sentenza n. 636 del 1988, dei limiti che incontra l'autorizzazione regionale in materia di assicurazioni private, non fa infatti venir meno il potere dell'assessore regionale di svolgere "le funzioni esecutive ed amministrative concernenti la disciplina delle assicurazioni correlativamente alla competenza normativa riconosciuta dall'art. 17 lett. e) dello Statuto" e secondo l'interpretazione dell'art. 4 d.P.R. n. 1182 del 1949 fornita dalla Corte.

L'annullamento del decreto di autorizzazione della s.p.a. Suditalia era già stato predisposto dalla Regione a seguito della pronuncia della Corte e non era stato adottato in quanto la società assicuratrice aveva richiesto al Ministro dell'industria l'autorizzazione ad esercitare l'attività assicurativa.

Osserva la Regione che spetta all'autorità che ha emanato l'atto annullato "di trarre, anche in via di autotutela, tutte le conseguenze derivanti dal provvedimento di annullamento". Di conseguenza, va affermata la competenza regionale in ordine all'esercizio dei poteri di vigilanza per "disciplinare l'attività assicurativa esercitata da imprese che siano state comunque autorizzate dall'autorità regionale", e va annullato il decreto ministeriale impugnato.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo per il rigetto del ricorso.

Rileva in primo luogo l'Avvocatura che, nel corso di accertamenti ispettivi seguiti alla sentenza della Corte, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, I.S.V.A.P., istituito con la legge 12 agosto 1982, n. 576, aveva accertato che la s.p.a. Suditalia, benché sprovvista di autorizzazione, aveva continuato ad esercitare attività assicurativa dopo la pubblicazione della sent. n. 634 del 1988, "come in precedenza e quindi ad emettere anche nuove polizze", e ne aveva quindi proposto al Ministro la liquidazione coatta amministrativa.

Deduce l'Avvocatura che la competenza regionale in materia è circoscritta alle imprese assicurative che abbiano la sede in Sicilia ed assumano i rischi localizzati nel territorio della Regione, come accertato con la sentenza n. 634 del 1988; ciò posto, l'annullamento non poteva che riguardare l'intero atto, non avendo rilievo, dinanzi alla Corte, "un residuo di competenza regionale per i rischi effettivamente localizzati in Sicilia".

La discriminazione fra attribuzioni statali ed attribuzioni regionali, poi, non è determinata dalla preesistenza di un intervento statale o regionale, ma si opera secondo il criterio indicato dall'art. 4 del d.P.R. n. 1182 del 1949, sicché spetta allo Stato intervenire comunque nei confronti delle imprese che operino fuori dei limiti territoriali della Sicilia.

3. - In prossimità dell'udienza, la Regione Sicilia ha depositato una memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

La Regione Sicilia solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in ordine al decreto 1° agosto 1988, con il quale il Ministro dell'industria e del commercio ha posto in liquidazione coatta amministrativa la Compagnia di assicurazione Suditalia, con sede in Palermo, per avere svolto la detta Compagnia attività assicurativa senza autorizzazione.

Secondo la Regione ricorrente, il potere esercitato dal Ministro rientrerebbe nella

competenza spettante ad essa Regione in materia di assicurazioni ai sensi degli artt. 17, lett. e), e 20 dello Statuto di autonomia speciale, nonché dell'art. 4 delle relative norme di attuazione (d.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182). Al riguardo la Regione trae argomento dall'asserito nesso strumentale (o dall'asserito parallelismo) fra potere autorizzatorio e potere di controllo successivo o sanzionatorio. Nella specie, avendo la Regione autorizzato la Suditalia ad esercitare l'attività assicurativa, perciò solo ad essa spetterebbe adottare qualsiasi misura sanzionatoria ipotizzabile nei confronti della Società stessa (ivi compresa la liquidazione coatta amministrativa). Non rileverebbe, per contro, che l'autorizzazione sia stata annullata da questa Corte con la sentenza n. 634 del 1988 per essere stata rilasciata anche per rischi suscettivi di verificarsi fuori del territorio della Regione, nonché per rischi inerenti alla responsabilità civile obbligatoria per la circolazione di veicoli e natanti, e quindi fuori della competenza regionale, né che la Suditalia abbia, sulla base dell'autorizzazione annullata e anche dopo l'annullamento della medesima, svolto attività assicurativa anche per rischi siffatti.

L'argomento, peraltro, non è conducente, giacché esso finisce con il non tener conto affatto del riparto territoriale di competenze fra Stato e Regione, che è poi il titolo della esperita vindicatio potestatis.

Intanto, a voler considerare indipendentemente dal detto riparto, e cioè con riferimento al solo Stato, il compito affidato alla Pubblica Amministrazione in materia di assicurazioni private, è agevole constatare come il compito stesso, anche se può ricondursi a un'unica categoria genericamente definibile come vigilanza sulle dette assicurazioni, si articola in vari poteri, certo connessi fra loro, se globalmente considerati, per l'oggetto e il fine, ma non strutturati in perfetto parallelismo nel senso, indicato dalla Regione ricorrente, che il potere sanzionatorio debba svolgersi nei confronti delle imprese autorizzate come natural complemento del potere di autorizzazione. Al contrario, il potere di cui si discute è attribuito non già all'autorità che abbia emesso l'autorizzazione nei confronti dell'impresa autorizzata che sia incorsa in qualsiasi infrazione fra quelle previste dalla legge - particolarmente dalla legge 10 giugno 1978, n. 295 - bensì, ai sensi dell'art. 75 della detta legge, al Ministro dell'industria e del commercio nei confronti delle imprese che esercitino attività assicurativa senza previa autorizzazione. Si tratta, cioè, di ipotesi che, per la sua stessa configurazione, è al di fuori di quel rapporto continuativo di supremazia e vigilanza, che si instaura fra autorità ed impresa autorizzata.

In ogni caso, il riparto di competenze fra Stato e Regione operato dalle norme statutarie è da intendere, come statuito da questa Corte con la sentenza n. 634 del 1988 suindicata, nel senso che spetta allo Stato ogni intervento autorizzatorio o sanzionatorio rispetto alle imprese la cui attività assicurativa riguardi rischi suscettivi di verificarsi fuori del territorio regionale, ovvero in tema di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (l. 4 dicembre 1969, n. 990), mentre spetta alla Regione Sicilia ogni analogo potere rispetto alle imprese la cui attività assicurativa riguardi rischi (diversi da quelli coperti dalla detta R.C.A.) suscettivi di verificarsi nell'ambito del territorio regionale.

Poiché è incontroverso che, nel caso, fu svolta da parte della Suditalia attività assicurativa del primo tipo non autorizzata (tale deve ritenersi quella svolta prima dell'annullamento della autorizzazione e, a maggior ragione, quella svolta dopo) non è dubbio che il potere esercitato dal Ministro dell'industria e del commercio con il decreto impugnato spetti allo Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato disporre la liquidazione coatta amministrativa delle imprese che esercitino attività assicurativa avente ad oggetto l'assicurazione di rischi coperti dall'assicurazione della responsabilità civile obbligatoria ai sensi della legge 4 dicembre 1969, n. 990, nonché di rischi diversi, che possano verificarsi fuori del territorio della detta regione; rigetta pertanto il ricorso della Regione Sicilia di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.