CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **211/1994** (ECLI:IT:COST:1994:211)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **PESCATORE** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **10/05/1994**; Decisione del **23/05/1994**
Deposito del **02/06/1994**; Pubblicazione in G. U. **08/06/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20546 20547 20548**
Atti decisi:

N. 211

SENTENZA 23 MAGGIO-2 GIUGNO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Gabriele PESCATORE; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Antonio CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 23 settembre 1993, depositato in Cancelleria il 29 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in data 6 agosto 1993, prot. n. 3278, e della precedente, ivi richiamata, in data 8 luglio 1993 ed iscritto al n. 36 del registro conflitti 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1994 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'avv. Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Toscana, con ricorso notificato il 23 settembre 1993, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine alla nota del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in data 6 agosto 1993, prot. n. 3278 e alla precedente, ivi richiamata, in data 8 luglio 1993 conosciuta dalla ricorrente solo in occasione della nota del 6 agosto.

Con quest'ultima, il ministro ha richiesto al commissario liquidatore dell'Efim quali adempimenti abbia posto in essere per far conseguire a quest'ente la piena titolarità delle partecipazioni azionarie delle società termali ex Eagat, alla stregua dell'affermazione, contenuta nella precedente nota in data 8 luglio 1993 - parimenti contestata dalla Regione - della titolarità in capo all'Efim delle suddette partecipazioni azionarie.

Ad avviso della ricorrente, i citati atti ministeriali sarebbero lesivi delle competenze ad essa garantite nelle materie dell'assistenza sanitaria e delle acque minerali e termali ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, 17, 27 e 30 del d.P.R. n. 616 del 1977, 36 della legge n. 833 del 1978, oltre a porsi in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, eludendo il principio di legalità dell'azione amministrativa.

A sostegno di tali censure, nel ricorso si ricostruisce il quadro normativo che disciplina le partecipazioni azionarie delle aziende termali.

Si richiamano, al riguardo, la legge n. 1589 del 1956, che istituiva il ministero delle partecipazioni statali, trasferendo ad esso le competenze del ministero delle finanze in ordine alle aziende patrimoniali dello Stato ed alle partecipazioni in società private, ed i successivi decreti ministeriali 20 aprile 1957 e 12 settembre 1964 con i quali furono rispettivamente trasferiti al predetto ministero, tra le altre aziende patrimoniali dello Stato, le aziende termali di Montecatini e di Chianciano e quelle di Casciana; il d.P.R. 7 maggio 1958, n. 576, con il quale veniva costituito l'Eagat (Ente autonomo per la gestione delle aziende termali) con il compito di gestire, secondo criteri di economicità, le partecipazioni statali nel settore termale, ente al quale la successiva legge 21 giugno 1960, n. 649 attribuiva la proprietà delle partecipazioni azionarie delle società costituite, ai sensi della stessa legge, dal ministero delle partecipazioni statali per lo sfruttamento di acque termali o minerali mediante conferimento in capitale di diritti appartenenti alle aziende patrimoniali dello Stato di cui al citato d.m. 20 aprile 1957.

La ricorrente ricorda, poi, che, con il trasferimento alle Regioni del settore dell'assistenza sanitaria, in cui rientra il termalismo, ai sensi degli artt. 17 e 27 del d.P.R. n. 616 del 1977, era prevista una procedura diretta alla soppressione, tra gli altri enti nazionali ed interregionali operanti nelle materie di competenza regionale e risultanti nella tabella B allegata al d.P.R. n. 616, dell'Eagat. Tale soppressione veniva, poi, espressamente disposta con la legge 21 ottobre 1978, n. 641, di conversione del d.-l. 18 agosto 1978, n. 481, che, all'art. 1-quinquies, stabiliva l'assegnazione all'Efim delle partecipazioni azionarie delle società inquadrate nell'Eagat, con il compito di collocarle in una speciale gestione priva di personalità giuridica, contabilmente e finanziariamente separata, e di provvedere, nei modi e nei termini previsti da un successivo, apposito provvedimento legislativo, a risanare le gestioni societarie; inquadrare nell'Efim stesso le società e stabilimenti di imbottigliamento di acque minerali già inquadrate nell'Eagat; trasferire alle Regioni attività, patrimoni, pertinenze e personale delle aziende termali, ivi comprese le attività ed i patrimoni alberghieri, per l'ulteriore destinazione agli enti locali nei

tempi e nei modi previsti dalla legge di riforma sanitaria.

Questa ultima legge (23 dicembre 1978, n. 833) all'art. 36, così disponeva: "Le aziende termali già facenti capo all'Eagat e che saranno assegnate alle Regioni per l'ulteriore destinazione agli enti locali, in base alla procedura prevista dall'art. 113 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dall'art. 1-quinquies della l. 21 ottobre 1978, n. 641, sono dichiarate presidi e servizi multizonali delle Uu.ss.ll. nel cui territorio sono ubicate.

La destinazione agli enti locali delle attività, patrimoni, pertinenze e personale delle suddette aziende dovrà avvenire entro il 31 dicembre 1979".

La ricorrente ha, poi, richiamato la legislazione più recente, ed in particolare la legge 17 febbraio 1993, n. 33 di conversione del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487 che ha disposto la soppressione dell'Efim, sottoponendo il settore termale, di appartenenza all'Eagat, alle competenze del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sino all'entrata in vigore della legge di riordino del settore termale, e disponendo, altresì, che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti giuridici prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge nn. 340, 362 e 414 del 1992 (e cioè i precedenti decreti-legge decaduti relativi alla soppressione dell'Efim).

La Regione Toscana rileva, in proposito, che, sulla base del d.-l. n. 414 del 1992, non convertito, è stato emanato il d.m. 31 ottobre 1992, recante la individuazione delle società controllate direttamente o indirettamente dal soppresso Efim, che non include tra queste le società termali ex Eagat, le quali, quindi, resterebbero, ad avviso della ricorrente, escluse dal programma di razionalizzazione e privatizzazione che il commissario liquidatore dell'Efim deve predisporre ai sensi della legge n. 33 del 1993.

Infine, nel ricorso si segnala che il decreto-legge 23 aprile 1993, n. 118, convertito in legge 22 giugno 1993, n. 202, recante "disposizioni urgenti per la soppressione del ministero delle partecipazioni statali e per il riordino di Iri, Eni, Enel, Imi, Bnl e Ina, ha previsto che il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso, predispone il programma di riordino del settore termale. Tale programma, si osserva nel ricorso, non avendo la legge n. 202 modificato le precedenti disposizioni relative all'obbligo di trasferire le aziende termali alle regioni, deve essere predisposto in conformità a quelle disposizioni.

In siffatto quadro normativo, non si giustificherebbe, secondo la Regione Toscana, l'affermazione, contenuta nelle note ministeriali impugnate, secondo la quale le partecipazioni delle aziende termali sono di proprietà dell'Efim.

Infatti, se è vero che il citato art. 1-quinquies della legge n. 641 del 1978 ha previsto che tali partecipazioni fossero assegnate all'Efim, non c'è stato alcun provvedimento di assegnazione, che, comunque, non avrebbe comportato la libera disponibilità delle azioni, ma la loro custodia in una speciale gestione, finalizzata al risanamento societario in vista del successivo trasferimento alle regioni. Tant'è che il Ministro delle partecipazioni statali, con lettera del 30 novembre 1978, ha disposto l'affidamento all'Efim, mediante procura, della gestione fiduciaria delle società ex Eagat, procura conferita dal comitato liquidatore dello stesso Eagat all'Efim in data 13 dicembre 1978. Al contrario, l'affermazione della proprietà in capo all'Efim delle partecipazioni azionarie delle aziende termali produrrebbe la conseguenza che le stesse rientrino nel programma di razionalizzazione e privatizzazione che il commissario liquidatore dell'Efim è chiamato a predisporre ai sensi della legge n. 33 del 1993. Quindi le aziende termali, anziché essere trasferite alle regioni, per l'esercizio delle competenze di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione - come il legislatore ha previsto con la legge n. 382 del 1975 e conseguente d.P.R. n. 616 del 1977 nonché con la legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978 - verrebbero alienate a soggetti pubblici o privati, secondo le previsioni di detto

programma di privatizzazione, in contrasto anche con la volontà espressa del Parlamento (quale risulterebbe dagli atti della XII Commissione Affari-Sociali della Camera dei deputati, seduta del 3 agosto 1993).

La Regione sottolinea che non intende, con il ricorso, rivendicare la proprietà dei beni in questione, ma far valere la sussistenza in capo ad essa delle potestà pubbliche relative alle aziende termali, la cui disponibilità costituisce soltanto un presupposto del legittimo esercizio di quelle potestà.

La menomazione di tali attribuzioni rappresenterebbe un elemento di particolare gravità nella realtà economica toscana, in cui gli stabilimenti termali di Montecatini e di Chianciano costituiscono un tutt'uno con il sistema economico e sociale delle rispettive città.

Si tratta di aziende non dissestate, che subirebbero un grave pregiudizio per il solo fatto di essere incluse nel novero delle attività dell'Efim, della cui situazione finanziaria risentirebbero, anche con riferimento alla mancata erogazione di finanziamenti da parte degli istituti di credito.

La Regione Toscana chiede, pertanto, che la Corte dichiari che non spetta al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato affermare che le partecipazioni azionarie delle società termali sono di proprietà dell'Efim, e, di conseguenza, annulli le note ministeriali impugnate.

2. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza del ricorso.

Ha osservato l'Avvocatura che la Regione Toscana, nel rilevare la differenza tra vindicatio potestatis e revindica della proprietà, esclude che il ricorso in esame rientri in questa seconda ipotesi, anche in relazione all'asserita lesione che le note ministeriali impugnate producono all'esplicazione delle proprie attribuzioni.

La ricorrente, tuttavia, non riuscirebbe a dimostrare "che le competenze che essa può legittimamente affermare in materia di aziende termali siano tali da presupporre necessariamente la proprietà delle medesime".

Del resto, secondo l'Avvocatura, il trasferimento alle Regioni previsto dall'art. 1-quinquies, comma quarto, lett. c), della legge n. 641 del 1978, comunque subordinato alla emanazione di apposito provvedimento legislativo, riguarda attività, patrimoni, pertinenze e personale delle aziende termali, e non le azioni delle società, cui si riferiscono le direttive ministeriali.

Nell'atto di intervento si osserva, altresì, che le indicazioni contenute nella nota ministeriale in data 8 luglio 1993 collegano espressamente la assegnazione in proprietà all'Efim delle partecipazioni azionarie delle società termali alla destinazione finale prevista dalla lett. c) dell'art. 1-quinquies della legge n. 641 del 1978.

Considerato in diritto

1. - La Regione Toscana si duole che le note prot. n. 3278 dell'8 luglio e del 6 agosto 1993, con le quali il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha affermato rispettivamente la proprietà in capo all'Efim delle partecipazioni azionarie delle società termali ex Eagat, ed ha richiesto al commissario liquidatore dell'Efim quali adempimenti abbia posto in

essere per far conseguire allo stesso Ente la piena titolarità di tali partecipazioni, violino le competenze ad essa attribuite nelle materie della assistenza sanitaria e delle acque minerali e termali, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, 17, 27 e 30 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e 36 della legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833, nonché l'art. 97 della Costituzione, eludendo il principio di legalità dell'azione amministrativa.

La doglianza della Regione trae origine dal rilievo che l'art. 1-quinquies del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, introdotto dalla legge di conversione 21 ottobre 1978, n. 641, nel disporre (comma primo) la soppressione dell'Ente autonomo di gestione per le aziende termali - (costituito con d.P.R. 7 maggio 1958, n. 576, con il compito di gestire le partecipazioni statali nel settore termale, ed al quale era stata attribuita dalla legge 21 giugno 1960, n. 649 la proprietà delle partecipazioni azionarie delle società costituite dal ministero delle partecipazioni statali per lo sfruttamento d'acque termali o minerali) - stabiliva (comma terzo) l'assegnazione delle predette partecipazioni azionarie all'Efim. Questo avrebbe dovuto inserirle in una speciale gestione, priva di personalità giuridica, contabilmente e finanziariamente separata, e provvedere (comma quarto), nei tempi e modi previsti da un apposito provvedimento legislativo, a), al risanamento delle gestioni delle società già facenti capo all'Eagat; b), all'inquadramento nello stesso Efim delle società o stabilimenti di imbottigliamento di acque minerali, già inquadrati nell'Eagat; c), al trasferimento alle regioni di attività, patrimoni, pertinenze e personale delle aziende termali, ivi comprese le attività e i patrimoni alberghieri, per l'ulteriore destinazione agli enti locali nei tempi e nei modi previsti dalla legge di riforma sanitaria.

Quest'ultima (legge 23 dicembre 1978, n. 833), all'art. 36, dichiarava presidi e servizi multizonali delle Uu.ss.ll. le aziende termali già facenti capo all'Eagat e che, in base alla procedura prevista dall'art. 113 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dal citato art. 1-quinquies del d.-l. n. 481 del 1978, avrebbero dovuto essere assegnate alle regioni per l'ulteriore destinazione agli enti locali.

In tale situazione, ad avviso della Regione, soppresso l'Efim con il d.-l. 15 dicembre 1992, n. 487, convertito, con modificazioni, nella l. 17 febbraio 1993, n. 33, e sottoposto il settore termale ex Eagat alle competenze del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sino all'entrata in vigore della legge di riordino del settore termale, affermare la titolarità in capo all'Efim dei pacchetti azionari delle società termali ex Eagat equivarrebbe ad includere tali società nel programma di privatizzazione, e, quindi, di alienazione a terzi che il commissario liquidatore dell'Efim deve predisporre in base alla citata legge n. 33 del 1993, impedendo che esse siano trasferite alle regioni, come il legislatore ha previsto, per il corretto esercizio delle competenze a queste attribuite in materia, in base alla Costituzione e a due leggi fondamentali di riforma, quali la legge n. 382 del 1975 e conseguente d.P.R. n. 616 del 1977, e la legge n. 833 del 1978.

2. - Il ricorso è inammissibile, sia pure per ragioni che non attengono ai rilievi svolti in proposito dall'Avvocatura.

Questa sembra ravvisare l'oggetto sostanziale del contendere nella rivendicazione della proprietà e non già nella vindicatio potestatis. Oggetto del conflitto è, invece, proprio l'asserita lesione di competenze regionali, rispetto alla quale, le questioni di proprietà, che pur sono state accennate nelle note impugnate, vengono rappresentate come presupposto dell'esercizio di quelle competenze, e non sono, quindi, idonee a trasformare il tema del conflitto, che non si trasferisce ai beni e non si pone, quindi, come vindicatio rei.

La ragione della inammissibilità del conflitto risiede, piuttosto, nelle considerazioni che seguono.

La giurisprudenza della Corte ha riconosciuto la idoneità a produrre un conflitto attuale di

attribuzione tra Stato e regioni a qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o ad una regione, purché dotato di efficacia o di rilevanza esterna e diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima (sentt. nn. 165 del 1994, 473 e 245 del 1992, 157 del 1991, 104 del 1989, 771 del 1988, 152 del 1986, 286 e 217 del 1985, 187 e 39 del 1984, 123 del 1980, 120 del 1979, 111 del 1976).

Su questa base, deve escludersi che le note del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che la Regione Toscana ritiene lesive della propria competenza, possano essere equiparate ad un atto di esercizio attuale e concreto di una competenza che lo Stato assuma propria. Dirette al commissario liquidatore dell'Efim, e per conoscenza al Presidente del comitato di liquidazione dell'Eagat, esse si configurano come atti tra soggetti dell'ordinamento statale, relativi al procedimento di liquidazione dell'Efim, obiettivamente inidonei, di per sé, a produrre un'incidenza diretta in ordine alla competenza regionale, di cui si lamenta la violazione.

Ciò a prescindere dalla considerazione che lo stesso contenuto delle note impugnate non consiste in un'unica e univoca manifestazione di volontà in ordine all'affermazione di una propria competenza in contrasto con il riparto di attribuzioni tra Stato e regioni previsto da norme costituzionali. Ed infatti ed in particolare, nella nota dell'8 luglio 1993, pur esprimendosi l'avviso in ordine alla proprietà in capo all'Efim delle partecipazioni azionarie delle aziende termali ex Eagat, non è negato il diritto delle regioni al successivo trasferimento in proprio favore (e la devoluzione agli enti locali) delle aziende stesse, come risulta dal richiamo al già citato quarto comma, lett. b) e c), dell'art. 1-quinquies del d.-l. n. 481 del 1978.

Che, poi, le modalità di attuazione di tale diritto presuppongano, come afferma il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il trasferimento in proprietà all'Efim dei pacchetti azionari in questione, ovvero, come risulta dalla norma di cui al terzo comma del citato art. 1-quinquies, soltanto l'affidamento allo stesso Efim della gestione delle società ex Eagat - sulla base, tra l'altro, di un apposito provvedimento legislativo, espressamente previsto - è problema che, non riguardando l'osservanza di norme costituzionali, bensì il giudizio di conformità dell'azione di soggetti pubblici e privati a norme di leggi ordinarie, esorbita dallo schema dei conflitti di attribuzione, trovando, invece, la sua collocazione (e l'eventuale soluzione) nell'ambito dei normali rimedi previsti dall'ordinamento generale (sentt. nn. 309 del 1993, 217 del 1991, 223 del 1984).

Va dichiarata, pertanto, l'inammissibilità del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Toscana in relazione alle note del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato prot. n. 3278 in data 8 luglio 1993 e 6 agosto 1993.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 1994.

Il Presidente e redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 2 giugno 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.