

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **114/1986** (ECLI:IT:COST:1986:114)

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

Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **PALADIN**

Udienza Pubblica del **04/03/1986**; Decisione del **23/04/1986**

Deposito del **24/04/1986**; Pubblicazione in G. U. **02/05/1986**

Norme impugnate:

Massime: **9126 9128**

Atti decisi:

N. 114

SENTENZA 23 APRILE 1986

Deposito in cancelleria: 24 aprile 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 18/1 s.s. del 2 maggio 1986.

Pres. e Rel. PALADIN

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - 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, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Sicilia notificato il 16 dicembre 1985, depositato in Cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 54 del registro 1985 conflitti di

attribuzione, sorto a seguito delle determinazioni n. 1827 e n. 1828 adottate nell'adunanza del 9 - 13 luglio 1985 dalla Corte dei conti - Sezione di controllo sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 marzo 1986 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi l'avv. Giuseppe Fazio per la Regione Sicilia e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con determinazioni nn. 1827 e 1828, adottate dalla Corte dei conti - Sezione di controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nell'adunanza del 9/13 luglio 1985, la Corte stessa ha dichiarato non conformi a legge una serie di atti del Commissario straordinario dell'Ente acquedotti siciliani ed una conseguente nota dell'Assessore regionale ai lavori pubblici. Avverso tali determinazioni, comunicate al Presidente della Regione siciliana il 18 ottobre 1985, la Regione ha quindi proposto conflitto di attribuzione con istanza di sospensiva, mediante ricorso notificato il 16 dicembre del medesimo anno, sostenendo che ormai l'E.A.S. appartiene all'organizzazione indiretta della Regione ed è quindi soggetto al solo controllo regionale.

La ricorrente ricorda che dall'istituzione dell'Ente lo Stato ha contribuito in via ordinaria alla relativa gestione, finché con un ultimo provvedimento legislativo (l. 25 maggio 1978, n. 229), ponendo fine alle contribuzioni ed alla concessione delle altre garanzie finanziarie, si è disposta la corresponsione di un importo a saldo, per il "ripianamento" del bilancio dell'E.A.S. "alla data del 31 dicembre 1976". Da quel momento - prosegue il ricorso - l'Ente perdeva ogni possibilità di essere compreso nell'ambito di applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259, attinente al controllo della Corte dei conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; sicché non potrebbe richiamarsi per analogia la sentenza n. 35/1962 di questa Corte, relativa all'E.R.A.S..

Con d.P.R. 1 luglio 1977, n. 683, l'E.A.S. era stato in effetti inserito nell'organizzazione indiretta della Regione, che di conseguenza "provvedeva al relativo controllo con la nomina degli appositi organi e, soprattutto, con una serie di leggi regionali succedutesi nel tempo e delle quali le ultime sono tuttora operanti provvedeva anche all'intero ripianamento della gestione finanziaria dell'Ente, sostituendosi anche in tal modo allo Stato". La nuova posizione dell'E.A.S. ha inoltre trovato - secondo la ricorrente - pieno riconoscimento in due note del Ministro dei lavori pubblici (accluse agli atti del presente giudizio), che fanno esplicito cenno all'avvenuto trasferimento alla Regione delle corrispondenti funzioni amministrative, "ivi comprese quelle di vigilanza e tutela", già svolte dai Ministeri dei lavori pubblici e del tesoro.

Richiamata la sentenza n. 264/1985, con cui questa Corte ha dichiarato che "non spetta allo Stato includere l'Ente acquedotti siciliani... fra gli enti pubblici non economici ai quali si applicano le disposizioni riguardanti l'adeguamento del sistema della contabilità e dei relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato", la ricorrente deduce, pertanto, la violazione degli artt. 14, lett. g, i e p, 20 e 23 dello Statuto siciliano, con la conseguente invasione della sfera di competenza riservata alla Sicilia in tema di "lavori pubblici", di "acque pubbliche", di "ordinamento degli uffici e degli enti regionali".

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene invece la non fondatezza delle doglianze poste a fondamento del conflitto.

L'erogazione di contributi statali non sarebbe il solo titolo giustificativo del controllo disciplinato dalla legge n. 259 del 1958, dal momento che l'art. 12 della stessa considera pure gli enti che beneficiano di apporti patrimoniali in capitale o servizi o beni ovvero godono di concessione di garanzia finanziaria. L'esposizione dell'erario in relazione alla garanzia accordata per mutui è destinata - si afferma - a durare per tutto il tempo previsto per il loro ammortamento, oltre la data di cessazione delle eventuali contribuzioni ordinarie. L'interesse statale al controllo della gestione finanziaria dell'ente garantito permane, quindi, fin tanto che dalla inadempienza dell'ente medesimo possa scaturire, per lo Stato, l'obbligo di onorare la garanzia accordata a terzi.

Inoltre - prosegue l'Avvocatura dello Stato - il controllo cui l'E.A.S. è venuto a trovarsi soggetto in base alla normativa regionale (ed al quale alludeva il Ministro dei lavori pubblici) è diverso da quello, definito "continuo" ed "esterno" dalla citata sentenza n. 35/1962, spettante alla Corte dei conti ex lege n. 259 del 1958. Quest'ultimo si ricollega, infatti, "all'interesse preminente dello Stato a che siano soggette a vigilanza le gestioni finanziarie aventi ripercussioni sul proprio bilancio".

3. - Da ultimo, la Regione ha depositato una memoria, contestando la pertinenza del riferimento alla sentenza n. 35/1962, in quanto relativa ad un ente come l'E.R.A.S., che si trovava in posizione ben diversa rispetto all'E.A.S.: non essendo allora contestato che da parte statale si era contribuito in via ordinaria al funzionamento di tale ente, mediante costituzione del suo patrimonio, e che si trattava, comunque, di un fenomeno trascendente l'ambito regionale.

Il richiamo all'art. 12 della legge n. 259 sarebbe del resto inesatto. L'ipotesi ivi considerata è quella - si assume - dell'"apporto al patrimonio"; ma tale non potrebbe considerarsi la sporadica fideiussione statale prestata a garanzia di mezzi finanziari impiegati dall'E.A.S. per la costruzione di opere pubbliche (e non per l'incremento del proprio patrimonio), quali la realizzazione di reti idriche comunali o la sistemazione di acquedotti siciliani.

4. - Nel corso della pubblica udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato copia del bilancio di previsione dell'E.A.S. per l'anno 1985, traendone argomento a favore della propria tesi.

Considerato in diritto:

1. - Nell'impugnata determinazione n. 1827 del 1985, la Corte dei conti (Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) assume la propria competenza a controllare l'Ente acquedotti siciliani, sulla base di un duplice ordine di considerazioni. Da un lato, la Corte afferma che "la trasformazione dell'E.A.S., da ente preposto a servizi di pubblico interesse - come lo qualifica la legge statale 20 marzo 1975, n. 70 - a ente pubblico non economico regionale o para-regionale" può bensì disporsi, "ma con un apposito atto normativo di pari rango di quello del 1975": atto che nella specie sarebbe mancato, dal momento che l'E.A.S. "gestisce in prevalenza grandi derivazioni di acqua, le quali sono annoverate fra le opere pubbliche di interesse nazionale e, come tali, sottratte alla competenza sia esclusiva, sia ripartita della Regione siciliana (d.P.R. 1 luglio 1977 n. 683, art. 3 lett. h)". D'altro lato, la Corte stessa premette che "nessun dubbio può... ammettersi sul legittimo esercizio di tale controllo ove solo si consideri che lo Stato ha concesso all'E.A.S. garanzie finanziarie che sono tuttora operanti". Con sentenza n. 35 del 1962, questa Corte avrebbe infatti chiarito che in circostanze del genere va esercitato il controllo attribuito alla Corte dei conti dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, occorrendo far riferimento "all'origine della contribuzione finanziaria", che non verrebbe meno quand'anche l'ente "sia poi

passato sotto la vigilanza e il controllo della Regione"; ed i medesimi principi - "per identità di situazione" - dovrebbero dunque applicarsi alla specie in esame.

Per contro, la ricorrente Regione siciliana chiede che la determinazione predetta (al pari del contemporaneo atto contrassegnato dal n. 1828) venga annullata dalla Corte, previa dichiarazione che non spetta più allo Stato controllare - mediante l'apposita Sezione della Corte dei conti - l'Ente acquedotti siciliani. Secondo il ricorso regionale, cioè, l'E.A.S. verrebbe attualmente a rientrare - in virtù del citato d.P.R. n. 683 del 1977 - fra gli "enti regionali" previsti dall'art. 14 lett. p del rispettivo Statuto speciale, perché operante in materie trasferite alla competenza della Regione, quali i lavori pubblici e le acque pubbliche, di cui alle lett. g ed i dell'articolo stesso.

2. - Ora, va ricordato anzitutto che il trasferimento dell'E.A.S., nell'ambito della competenza legislativa ed amministrativa attribuita alla Regione siciliana, è stato in effetti operato già da vari anni.

Nel sostituire l'art. 6 del d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878, l'art. 5, prima parte, del d.P.R. n. 683 del 1977 (recante nuove norme di attuazione dello Statuto siciliano in tema di opere pubbliche) ha precisato che "sono esercitate dalla Regione le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di vigilanza e di tutela, svolte dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine agli enti, consorzi, istituti ed organizzazioni operanti esclusivamente in Sicilia nelle materie di cui al presente decreto". A questo punto - per mezzo di una nota datata 26 ottobre 1977 - il Ministro dei lavori pubblici ha subito chiarito che la norma in questione andava, fra l'altro, riferita all'Ente acquedotti siciliani, con il conseguente passaggio alla Regione delle funzioni già esercitate in tal campo dal corrispondente Ministero, al pari di quello del tesoro, in base alla legge istitutiva 19 gennaio 1942, n. 24. Coerentemente, lo stesso Ministro ha trasmesso all'Amministrazione regionale, per l'approvazione di competenza, il conto consuntivo dell'E.A.S. per l'anno finanziario 1977; ha invitato la Regione a ricostituire il Consiglio di amministrazione ed il Collegio dei revisori dell'Ente, anche innovando rispetto alle norme vigenti in materia; ed ha richiamato l'attenzione regionale "sulla nota ed assai precaria situazione economico-finanziaria in cui l'Ente da tempo si dibatte, con serie ripercussioni sulla sua attività funzionale". Dopo di che la Regione, con legge 14 settembre 1979, n. 29, ha ridisciplinato le strutture dell'E.A.S. e i relativi controlli (disponendo inoltre - mediante una serie di successive leggi locali - varie provvidenze per il risanamento finanziario dell'Ente medesimo).

Infine, con la citata sentenza n. 246 del 1985, anche questa Corte ha preso atto del nuovo regime dell'E.A.S., dichiarando che non spetta allo Stato includerlo "fra gli enti pubblici non economici ai quali si applicano le disposizioni riguardanti l'adeguamento del sistema della contabilità e dei relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato" stesso. Nel momento dell'entrata in vigore della legge 20 marzo 1975, n. 70, l'E.A.S. rimaneva in effetti collocato - come avverte la motivazione di quella pronuncia - alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici ed alla vigilanza del Ministero del tesoro, quanto alla gestione finanziaria (mentre era pur sempre lo Stato "a curare il finanziamento della costruzione, del completamento e della sistemazione degli acquedotti siciliani e delle connesse opere igieniche"); sicché non era incongruo che l'Ente in questione figurasse - fra gli "enti preposti a servizi di pubblico interesse" - nella tabella allegata alla legge n. 70, restando così sottoposto "al controllo della Corte dei conti, secondo le norme contenute nella legge 21 marzo 1958, n. 259" (come previsto dall'ultimo comma dell'art. 30 l. cit.). Ma le nuove norme di attuazione statutaria, dettate dal d.P.R. n. 683 del 1977, avevano invece coinvolto le stesse funzioni concernenti l'E.A.S., non fissando in proposito alcuna riserva di competenza statale e non inserendo fra le "grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale" - a quanto aggiunge la detta sentenza - alcun tipo di "acquedotti infraregionali".

3. - Resta da stabilire, allora, se il controllo esercitabile dalla Corte dei conti secondo l'art.

12 della legge n. 259 del 1958 sia tuttora imposto, in riferimento all'E.A.S. dalla circostanza che lo Stato ha più volte autorizzato l'Ente a contrarre mutui e ne ha garantito l'ammortamento.

Posto il problema in questi termini, è ben vero che tali garanzie finanziarie sono state in effetti concesse, per consentire l'assolvimento dei compiti istituzionali dell'Ente (si vedano in particolar modo l'art. 5, primo comma, del d.lgs. 17 aprile 1948, n. 774, nonché l'art. 1, primo comma, della legge 13 agosto 1969, n. 617); ed appare discutibile l'assunto della difesa regionale che garanzie del genere eccedano, non risolvendosi in apporti al patrimonio, l'ipotesi della contribuzione "in via ordinaria", generalmente prevista dal secondo comma dell'art. 100 Cost. e specificamente regolata dall'art. 12 della ricordata legge n. 259. Ma ciò non toglie che sia determinante il dato temporale, per cui tali contribuzioni sono venute a cessare in conseguenza del trasferimento delle funzioni alla Regione siciliana.

È stato giustamente notato in dottrina che l'art. 12 della legge n. 259, al pari del secondo comma dell'art. 100 Cost., presuppone che lo Stato "contribuisca" tuttora, indipendentemente dal fatto che vi siano state contribuzioni precedenti; ed appunto in tal senso la sentenza n. 35 del 1962 sottolineava, per giustificare la sottoposizione dell'E.R.A.S. al controllo della Corte dei conti, come nulla risultasse modificato quanto agli apporti statali al capitale di quell'Ente. Relativamente all'E.A.S., viceversa, il passaggio delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione ha comportato una netta cesura, anche per ciò che riguarda il rispettivo finanziamento. L'art. 2 della legge nazionale 25 maggio 1978, n. 229, ha concesso a quell'Ente un ultimo "contributo straordinario di lire 16.500 milioni per il ripianamento dei disavanzi del proprio bilancio alla data del 31 dicembre 1976" (sia pure disponendo l'iscrizione di detta somma nello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, quanto agli esercizi finanziari compresi fra il 1977 ed il 1979). Da quel momento, non consta alla Corte che abbia più trovato applicazione il finale disposto dell'art. 6 del d.P.R. n. 683 del 1977, per cui "rimane... di competenza dello Stato la liquidazione delle ulteriori annualità di spese pluriennali a carico di esercizi successivi a quello di entrata in vigore del presente decreto, qualora l'impegno relativo alla prima annualità abbia fatto carico ad esercizi finanziari anteriori".

Al contrario, dopo che la legge regionale 9 agosto 1980, n. 81, si era limitata - per mezzo del secondo comma dell'art. 1 - a fronteggiare la "situazione debitoria contratta a fare data dal 1 gennaio 1978", la conseguente legge regionale 21 agosto 1984, n. 59 (contenente "norme finanziarie per l'Ente acquedotti siciliani"), ha provveduto al "parziale ripianamento della situazione debitoria" sino ad allora "maturata" senza più effettuare distinzioni temporali di sorta. Ed anche dal bilancio di previsione dell'Ente, relativo all'anno 1985, si ricava che il concorso statale è ormai ridotto ai minimi termini (per lo più risolvendosi in entrate comprese fra i residui passivi); mentre non figura alcuna somma in corrispondenza al capitolo intitolato "somministrazione dello Stato per il ripianamento debiti pregressi".

In definitiva, dunque, deve ritenersi che la Regione siciliana sia succeduta allo Stato, anche per quanto attiene all'esigenza di onorare le garanzie concesse all'E.A.S., sia pure in relazione ai mutui pregressi; sicché non trova giustificazioni attuali, sul piano costituzionale, la sovrapposizione del controllo della Corte dei conti al controllo regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato sottoporre l'Ente acquedotti siciliani (E.A.S.) al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259; e, di conseguenza, annulla le determinazioni nn. 1827 e 1828, adottate dalla Corte dei conti - Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, nell'adunanza del 9/13 luglio 1985.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 aprile 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO - GABRIELE PESCATORE - UGO SPAGNOLI - FRANCESCO PAOLO CASAVOLA.

GIOVANNI VITALE - 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.