

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **31/1959** (ECLI:IT:COST:1959:31)

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

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **CASSANDRO**

Udienza Pubblica del **04/03/1959**; Decisione del **30/04/1959**

Deposito del **18/05/1959**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **818 819 820 821 822 823**

Atti decisi:

N. 31

SENTENZA 30 APRILE 1959

Deposito in cancelleria: 18 maggio 1959.

Pres. AZZARITI - Rel. CASSANDRO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI-Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso notificato il 16 agosto 1958, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 26 agosto 1958 ed iscritto al n. 23 del Registro ricorsi 1958, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana sorto a seguito dell'atto 18 giugno 1958 con il quale la Regione siciliana ha trasferito al

Comune di Agrigento l'immobile denominato caserma Francesco Crispi.

Udita nell'udienza pubblica del 4 marzo 1959 la relazione del Giudice Giovanni Cassandro;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, e l'avv. Angelo Falzea, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

1. - Il 16 giugno la Regione siciliana, assumendo che il demanio regionale fosse proprietario dei ruderi e dell'area annessa all'edificio denominato caserma Francesco Crispi, situato nel Comune di Agrigento (art. 5646, n. 3642 di mappa del catasto fabbricati di Agrigento), su conforme richiesta del Sindaco di Agrigento, a ciò autorizzato da una deliberazione della Giunta municipale del 14 dello stesso mese e anno, trasferì al Comune di Agrigento "l'area di risulta delle predette demolizioni nonché tutto il materiale accatastato nel perimetro dell'area stessa", con espressa riserva di regolare con apposita convenzione i conseguenti rapporti tra l'Amministrazione del demanio della Regione siciliana e il Comune di Agrigento. Tutto ciò risulta da un verbale di consegna redatto in pari data e sottoscritto per la Regione da un Ispettore regionale per incarico dell'Assessore per le finanze, bilancio e demanio della Regione siciliana e per il Comune di Agrigento dal Sindaco.

In relazione a questo atto il Presidente del Consiglio ha sollevato conflitto di attribuzione, ritenendo invasa la sfera della competenza amministrativa statale e lamentando la violazione degli artt. 32 e 33 dello Statuto per la Regione siciliana.

2. - Nel ricorso depositato in cancelleria il 26 agosto 1958, l'Avvocatura dello Stato, che rappresenta e difende come per legge il Presidente del Consiglio dei Ministri, precisa in punto di fatto che l'immobile in contestazione era stato dismesso dall'Amministrazione militare il 13 febbraio 1948, in un momento, cioè, successivo all'entrata in vigore dello Statuto della Regione siciliana e che successivamente, ed esattamente il 14 giugno 1958, la stessa Amministrazione militare ha richiesto la riconsegna dell'immobile. In diritto la tesi dell'Avvocatura dello Stato è la seguente: una retta interpretazione degli articoli 32 e 33 dello Statuto siciliano comporta che sono passati a far parte del demanio e del patrimonio della Regione quei beni e soltanto quei beni che al momento dell'entrata in vigore dello Statuto stesso si trovavano a far parte del demanio e del patrimonio statale, con le eccezioni che le norme contenute in quegli articoli stabiliscono. In particolare il secondo comma dell'art. 33, che indica quali sono i beni che devono costituire il patrimonio indisponibile della Regione, esclude da questi beni le caserme, dato che si limita a ricordare "gli edifici destinati a sede di pubblici uffici della Regione... e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione". Né codesta situazione può essere stata modificata dalla circostanza che il bene sia stato dismesso dal patrimonio indisponibile, perché tale dismissione, avvenuta dopo l'entrata in vigore dello Statuto, non può aver operato il passaggio del bene dal patrimonio indisponibile dello Stato al patrimonio disponibile della Regione, dovendosi intendere trasferiti a questo patrimonio disponibile regionale quei beni soltanto che al momento della entrata in vigore dello Statuto facevano già parte del patrimonio disponibile dello Stato. La difesa dello Stato conclude chiedendo l'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione e la conseguente dichiarazione d'illegittimità dell'atto 18 giugno 1958.

3. - Il Presidente della Giunta regionale siciliana, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Falzea, si è costituito in giudizio, depositando le sue controdeduzioni il 4 settembre dello scorso anno.

Sostiene in primo luogo la difesa regionale la inammissibilità del ricorso in quanto la presente controversia non comporterebbe alcun conflitto di attribuzione tra Stato e Regione,

quale è previsto dall'art. 134 della Costituzione e dall'art. 39 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, ma soltanto la questione dell'appartenenza del bene allo Stato o alla Regione, una questione che la difesa regionale qualifica di disponibilità e che sostiene debba essere risolta per le normali vie giurisdizionali. La Regione non avrebbe preteso di operare in una materia sottratta alla sua competenza, ma avrebbe compiuto un atto di disposizione di un bene nel convincimento che questo rientrasse nella sua disponibilità: sicché, anche quando codesto convincimento fosse errato, ne conseguirebbe l'illegittimità amministrativa dell'atto per difetto nella Regione del potere di disposizione, non già la sua illegittimità costituzionale, non potendo contestarsi che per la materia del demanio e del patrimonio regionale la competenza in sede amministrativa spetta alla Regione. In secondo luogo sostiene la difesa regionale che, se si potesse discutere in questa sede la natura dei beni in contestazione e il relativo potere di disposizione da parte della Regione, sarebbe necessaria un'istruttoria per accertare il momento nel quale è venuta a cessare la destinazione dell'immobile alla difesa. Non sarebbe sufficiente a questo fine il verbale del 13 febbraio 1948, perché la cessazione della destinazione e dunque della qualifica di un bene pubblico potrebbe avvenire per fatto naturale, nel qual caso il provvedimento amministrativo avrebbe natura meramente dichiarativa. Il che sarebbe proprio del caso presente, dato che l'immobile in questione sarebbe divenuto inutilizzabile per i fini inerenti all'originaria destinazione in seguito agli eventi bellici anteriori all'entrata in vigore dello Statuto siciliano.

4. - L'Avvocatura dello Stato, in una memoria depositata il 16 febbraio 1959, ha replicato alla difesa regionale soprattutto sull'eccezione pregiudiziale dell'inammissibilità del ricorso, che dovrebbe essere a suo avviso respinta, dato che, se la presente controversia trae origine dall'atto di consegna del 16 giugno 1958 e dall'affermazione che vi si contiene di proprietà della Regione sull'ex caserma Crispi, essa "ha come oggetto diretto e immediato la questione della spettanza del potere di disporre dei beni situati nella Regione, appartenenti, all'atto dell'entrata in vigore dello Statuto speciale per la Regione siciliana, al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato e interessanti la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale, ancorché siano successivamente classificati e siano passati al patrimonio disponibile dello Stato".

Gli artt. 32 e 33 dello Statuto, i quali assegnano alla Regione alcuni beni situati in Sicilia già appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato, devono essere interpretati dalla Corte costituzionale, che è l'unico organo competente a risolvere le questioni che sorgono tra Stato e Regione, in relazione alle singole disposizioni degli Statuti regionali.

Inoltre l'assegnazione di quei beni già dello Stato alla Regione non è che il presupposto logico e giuridico di un'attività di natura pubblica diretta alla conservazione, tutela e amministrazione di beni pubblici. Se codesta attività - dello Stato o della Regione -, si rivolga rispettivamente a beni trasferiti o a beni non trasferiti dallo Stato alla Regione, è evidente, prosegue l'Avvocatura, che l'attività amministrativa svolta dallo Stato o dalla Regione esorbita dalla competenza di un Ente e invade la sfera di competenza riservata all'altro Ente dallo Statuto. Sostiene in secondo luogo l'Avvocatura dello Stato che nella specie la sussistenza di un conflitto costituzionale è tanto meno discutibile in quanto lo Stato contesta alla Regione la spettanza di ogni e qualsiasi potere in merito all'amministrazione dei beni che ricorrono negli artt. 32 e 33 dello Statuto fino a quando non siano state emanate le norme di attuazione che devono determinare quali siano i beni di interesse statale, quali le modalità e decorrenze del trasferimento, quali, infine, gli effetti degli atti compiuti finora e la spettanza dei redditi maturati.

Nel merito, citando largamente un parere del Consiglio di Stato del 26 aprile 1956, l'Avvocatura ribadisce la tesi dell'appartenenza dell'immobile al patrimonio indisponibile dello Stato al momento dell'entrata in vigore dello Statuto siciliano e il conseguente difetto nella Regione di ogni potere di amministrazione e di disposizione. Conclude chiedendo alla Corte di dichiarare che "appartiene allo Stato l'immobile ex caserma Crispi in Agrigento e quindi la

titolarità dei relativi poteri amministrativi" o quanto meno "che spettano allo Stato finché non saranno emanate le norme di attuazione degli artt. 32 e 33 dello Statuto siciliano tutti i poteri di disposizione e amministrazione dei beni pubblici esistenti nel territorio della Regione siciliana" e che, in ogni caso, annulli "l'atto del 16 giugno 1958 con il quale la Regione ha ceduto e dato in consegna al Comune di Agrigento il suddetto immobile".

5. - Anche la difesa regionale ha depositato una memoria il 19 febbraio 1959 nella quale ribadisce le sue due tesi della inammissibilità o irricevibilità del ricorso, e dell'avvenuta dismissione dal patrimonio indisponibile dello Stato dell'immobile in questione prima dell'entrata in vigore dello Statuto siciliano, aggiungendo che la questione che questa seconda tesi implica circa la natura e gli effetti di una dismissione tacita dal patrimonio indisponibile dello Stato non sarebbe di competenza della Corte costituzionale, rafforzandosi, così, anche sotto questo profilo, la prima e principale tesi dell'improponibilità del ricorso.

6. - All'udienza del 4 marzo 1959 tanto la difesa dello Stato, quanto quella della Regione hanno illustrato oralmente gli argomenti già svolti negli scritti difensivi.

Considerato in diritto:

1. - La Corte deve prendere in esame in primo luogo l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa della Regione.

Non ritiene la Corte che questa eccezione sia fondata. Oggetto del presente giudizio è, in via principale, l'appartenenza allo Stato o alla Regione di una potestà pubblica relativamente a un bene che la Regione assume trasferito al suo patrimonio e lo Stato ritiene rimasto nel proprio. La "disponibilità" del bene è soltanto un presupposto del legittimo esercizio di questa potestà e soltanto come tale viene all'esame della Corte.

D'altra parte, più esattamente, si dovrebbe parlare in luogo di "disponibilità" (che la difesa regionale pare adoperi come sinonimo di proprietà), di assegnazione alla Regione di beni o categorie di beni dello Stato, in base alle norme contenute negli artt. 32 e 33 dello Statuto per la Regione siciliana. E poiché è di tutta evidenza che codesta assegnazione è stata fatta in relazione alle funzioni pubbliche attribuite dalle norme costituzionali alla Regione, ogni questione relativa non può essere risolta se non con riferimento appunto alle funzioni rispettive dello Stato e della Regione, in definitiva, alle sfere di competenza dei due Enti. Perciò l'atto della Regione o dello Stato concernente un bene della cui appartenenza si discute, può costituire un atto di invasione della sfera di competenza costituzionale dello Stato o della Regione che, in quanto tale, è idoneo a dar luogo a un conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Né vale dire, come fa la Regione più distesamente nella sua memoria difensiva, che un conflitto di attribuzione deve in ogni caso presupporre un contrasto intorno a un potere generale, di cui lo Stato o la Regione, con l'emanazione dell'atto, pretendono concretamente la "titolarità". Osserva la Corte che, a prescindere dalla difficoltà di stabilire i confini tra "potere generale" e "potere speciale" o "particolare" che ne dovrebbe essere il contrapposto, la distinzione è irrilevante ai fini della valida proposizione di un conflitto di attribuzione, perché un siffatto conflitto sorge quante volte un atto dello Stato invada la sfera di competenza costituzionalmente assegnata alla Regione (e lo stesso vale per il caso in cui sia l'atto regionale a invadere la sfera di competenza dello Stato), senza che sia necessario riferire l'atto che suscita il conflitto a una potestà esecutiva o amministrativa fornita di particolari caratteri di generalità. Nel caso, pare che la difesa regionale ritenga sufficiente condizione, per l'esistenza di codesto potere generale, che l'atto sia riferibile a una categoria di beni e non a un solo bene.

Ma ritiene la Corte che questa condizione, così posta, sia stata soddisfatta. Basta osservare che il conflitto, indirettamente, si riferisce all'assegnazione o meno alla Regione di una categoria di beni del patrimonio indisponibile dello Stato o di quelli tra essi per i quali l'indisponibilità sia cessata "tacitamente" prima dell'entrata in vigore dello Statuto per la Regione siciliana e quindi, in definitiva, si riferisce alla effettiva composizione delle tre categorie di beni che sul modello del Codice civile sono considerati e regolati dallo Statuto per la Regione siciliana.

2. - La Corte non ritiene che possa essere accolta nemmeno l'altra eccezione sollevata dalla difesa regionale secondo la quale essa dovrebbe dichiarare la sua incompetenza a stabilire il momento nel quale, in base alle norme dello Statuto per la Regione siciliana, è avvenuto il passaggio dei beni dal demanio e dal patrimonio dello Stato al demanio e al patrimonio della Regione. L'affermazione che la Corte ha testé fatta della sua competenza a giudicare dell'appartenenza di un bene allo Stato o alla Regione come presupposto del legittimo esercizio delle potestà amministrative relative a questi beni, ricomprende, come è ovvio, anche quella di stabilire, qualora se ne dubiti, il momento in cui il passaggio del bene dallo Stato alla Regione ha avuto luogo e quindi quello dal quale ha inizio la possibilità di esercizio, da parte della Regione, delle relative potestà, anche se questa determinazione (come quasi sempre accade nei conflitti di attribuzione), comporti la necessità di considerare e risolvere pregiudizialmente quesiti di diritto amministrativo.

Senonché, l'eccezione della Regione, respinta come eccezione pregiudiziale, si ripresenta come questione di merito che può essere così formulata: il bene in contestazione era già entrato per dismissione tacita nel patrimonio disponibile dello Stato al momento dell'entrata in vigore dello Statuto per la Regione siciliana dato che gli eventi bellici gli avevano tolta, già nel 1943, l'idoneità a soddisfare le esigenze dell'amministrazione militare, con la conseguenza che esso era passato nel patrimonio della Regione in virtù della norma contenuta nell'art. 33 dello Statuto speciale.

Giova, in primo luogo, rilevare che, com'è chiaro, la Regione non contesta l'interpretazione che la difesa dello Stato sostiene delle norme degli artt. 32 e 33 dello Statuto speciale, secondo la quale il momento in cui è avvenuto il passaggio dei beni dello Stato alla Regione è quello dell'entrata in vigore dello Statuto stesso.

Non ritiene, per altro, la Corte che possa applicarsi al caso in esame il concetto di "dismissione tacita". La cessazione dell'indisponibilità regolata dall'art. 828 Cod. civ. è cosa diversa dal passaggio dei beni dal demanio al patrimonio, che più generalmente viene designato nell'uso col termine di dismissione e che è regolato dall'art. 829 del medesimo codice. L'indisponibilità che sorge dalla destinazione di un bene a un fine o a un servizio pubblico presuppone una manifestazione di volontà dell'amministrazione e altrettanto è da richiedere per la sua cessazione. I danni subiti da un edificio per gravi che possano essere non sono sufficienti, come del resto è giurisprudenza costante, a determinare la fine del vincolo dell'indisponibilità, prima che vi sia una manifestazione di volontà dell'Amministrazione alla cui base è un giudizio sull'idoneità o no del bene a perseguire i fini alla cui soddisfazione era stato destinato.

Ora, nel caso del presente giudizio, un atto dell'Amministrazione è stato emanato soltanto nel 1948 e precisamente il 13 febbraio di quest'anno, quando già era avvenuto il passaggio dei beni dallo Stato alla Regione, passaggio che non poté comprendere la caserma Crispi sita nel Comune di Agrigento, che in quel momento faceva ancora parte dei beni del patrimonio indisponibile dello Stato o, più esattamente, di quelli eccettuati dal passaggio alla Regione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinte le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa della Regione siciliana;

in accoglimento del ricorso proposto dallo Stato contro il provvedimento col quale la Regione siciliana ha disposto la consegna al comune di Agrigento del bene denominato caserma Crispi,

dichiara che i poteri relativi spettano allo Stato, e

annulla, in conseguenza, l'atto della Regione impugnato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 aprile 1959.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI.

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.