CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **65/1959** (ECLI:IT:COST:1959:65)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **GABRIELI PANTALEO**
Udienza Pubblica del **25/11/1959**; Decisione del **16/12/1959**
Deposito del **19/12/1959**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **908 909 910 911 912 913**
Atti decisi:

N. 65

SENTENZA 16 DICEMBRE 1959

Deposito in cancelleria: 19 dicembre 1959.

Pres. AZZARITI - Rel. GABRIELI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - 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 - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA, Giudici,

ha pronunciato la Seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente della Regione siciliana con ricorso notificato il 31 ottobre 1958, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 6 novembre 1958 ed iscritto al n. 28 del Registro ricorsi 1958, per conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e lo Stato, sorto a seguito del decreto 20 giugno 1958 del Ministro per la pubblica istruzione

contenente "Dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona costiera compresa tra Capo Mulini e il fiume Alcantara, sita nel territorio dei comuni di Acireale, Giarre, Riposto, Fiumefreddo di Sicilia, Mascali e Calatabiano".

Udita nell'udienza pubblica del 25 novembre 1959 la relazione del Giudice Francesco Pantaleo Gabrieli;

uditi l'avv. Antonino Freni, per delega dell'avv. Francesco Santoro Passarelli, per il Presidente della Regione Siciliana, e il vice avvocato generale dello Stato Cesare Arias, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Con decreto 20 giugno 1958, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 212 del 3 settembre 1958, il Ministro per la pubblica istruzione, "di concerto " col Ministro per i lavori pubblici, col Ministro per la marina mercantile e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Commissariato per il turismo), dichiarava di notevole interesse pubblico - ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 - la zona sita nel territorio dei comuni di Acireale, Giarre, Riposto, Fiumefreddo di Sicilia, Mascali e Calatabiano, compresa tra Capo Mulini e il fiume Alcantara per una profondità di metri cento a monte della strada nazionale.

Nel decreto si premette che la Commissione provinciale di Catania per la "protezione delle bellezze naturali", nell'adunanza del 25 maggio 1955, aveva incluso la suddetta zona costiera nell'elenco delle cose da sottoporre alla tutela paesistica, compilato ai sensi dell'art. 2 della legge citata. Con lo stesso decreto se ne disponeva la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 del regolamento 3 giugno 1940, n. 1357, insieme con il verbale della cennata commissione e si demandava ai comuni interessati l'affissione di tale gazzetta e l'adempimento di quanto altro prescritto dall'art. 4 della ripetuta legge.

Il 14 ottobre 1958 la Giunta regionale siciliana, ritenuto che con siffatto decreto lo Stato aveva invaso la sfera di competenza amministrativa spettante alla Regione, ai sensi degli artt. 14, lett. n, e 20 dello Statuto siciliano, dando luogo ad un conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, deliberava di proporre ricorso per regolamento di competenza a questa Corte, ai sensi degli artt. 134 della Costituzione e 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il ricorso, notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri il 31 ottobre 1958, è stato depositato nella cancelleria di questa Corte il 6 novembre 1958 unitamente alla procura speciale del 22 ottobre 1958 per notaio Vito Di Giovanni di Palermo, con la quale il Presidente della Giunta regionale conferiva la rappresentanza e la difesa nel giudizio all'avv. Francesco Santoro-Passarelli eleggendo domicilio in Roma, presso lo studio del medesimo, al Corso Trieste n. 95.

Nel ripetuto atto si premette che il decreto ministeriale si inquadra tra i provvedimenti sulla protezione delle bellezze naturali (legge 29 giugno 1939, n. 1497) e, più specificamente, delle bellezze panoramiche (art. 1 legge citata), che la tutela di tali bellezze è compresa nella più vasta tutela del paesaggio, che la Costituzione (art. 9) annovera tra i compiti della Repubblica e che lo Statuto siciliano attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dell'Assemblea regionale (art. 14, lett. n, Statuto siciliano). Ciò posto, si rileva che i provvedimenti previsti dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, applicabile in Sicilia in forza della recezione operata con la legge regionale 1 luglio 1947, n. 3, spettano nella Regione agli organi della medesima in base all'art. 20 dello Statuto, che attribuisce al Presidente e agli Assessori le funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie di cui agli artt. 14, 15 e 17 dello

Statuto stesso.

Infine, si pone in evidenza che il decreto in questione è stato emanato dal Ministro della pubblica istruzione "di concerto" anche con il Commissariato per il turismo, mentre si è già verificato il passaggio delle attribuzioni di detto Commissariato agli organi dell'amministrazione regionale (D. P. R. 9 aprile 1956, n. 510).

A conclusione si chiede che questa Corte risolva il conflitto, dichiarando la competenza della Regione in materia di provvedimenti sulla "tutela del paesaggio" e annullando, conseguentemente, il decreto impugnato.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso come per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, con le deduzioni depositate nella cancelleria di questa Corte il 19 novembre 1958 contesta la tesi difensiva della Regione siciliana.

In materia di "tutela del paesaggio" - osserva l'Avvocatura - non è ancora avvenuto il passaggio delle funzioni e degli organi dello Stato all'organizzazione amministrativa della Regione, così come è previsto dall'art. 43 dello Statuto siciliano. Pertanto è da escludere che organi regionali possano esercitare funzioni spettanti per legge dello Stato ad organi dell'amministrazione statale.

Ed a sostegno di tale assunto vengono citate le sentenze n. 11 del 18 gennaio 1957 e n. 13 di pari data di questa Corte, con le quali è stato precisato che il generico riconoscimento alla Regione di potestà legislativa e amministrativa non comporta anche il conferimento automatico delle funzioni e degli uffici Statali. La Regione, nonostante l'autonomia che le è stata attribuita, resta pur sempre inquadrata nell'unità dello Stato, come dispone l'art. 1 dello Statuto siciliano. Onde non è ammissibile che essa venga a sostituire lo Stato nelle funzioni e negli organi senza che siano intervenute particolari norme legislative dirette ad attuare tale passaggio.

Conclude l'Avvocatura chiedendo che questa Corte risolva il conflitto, dichiarando che la competenza ad emanare provvedimenti in materia di "tutela del paesaggio" spetta tuttora agli organi dello Stato indicati dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e successivo regolamento 3 giugno 1940, n. 1357, e riconosca, conseguentemente, la piena legittimità del decreto ministeriale 20 giugno 1958, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 212 del 3 settembre 1958.

Con memoria del 29 aprile 1959, depositata in cancelleria il 30 aprile 1959, la difesa della Regione nega che le decisioni n. 11 e 13 del 1957, di questa Corte, richiamate dall'Avvocatura, nonché le altre intervenute in materia, possano valere da precedente per la risoluzione del presente conflitto. E ciò non tanto perché tali decisioni si riferiscono alla materia tributaria nella quale la potestà legislativa della Regione è limitata e concorrente con quella dello Stato, quanto perché le ripetute decisioni sono intervenute rispetto a funzioni amministrative il cui esercizio da parte della Regione supponeva il passaggio alla stessa di funzioni e organi dello Stato. Laddove invece, come nel caso che ne occupa, sussistano nella Regione gli organi amministrativi corrispondenti a quelli dello Stato, l'esercizio da parte della Regione della competenza amministrativa, specie nelle materie nelle quali la potestà legislativa è esclusiva, non sarebbe condizionato all'emanazione di particolari norme di attuazione.

Si può argomentare in tal Senso - precisa la Regione - anche dalla decisione n. 6 del 26 gennaio 1957 di questa Corte, con la quale la competenza statuale, in materia di formazione degli elenchi delle acque pubbliche dell'Isola, sarebbe stata affermata soltanto perché non sussiste in Sicilia un organo regionale corrispondente al Capo dello Stato, cui spetta, secondo le disposizioni vigenti, di approvare con proprio decreto gli elenchi di dette acque.

In materia di "tutela del paesaggio" vi è invece una perfetta corrispondenza - sottolinea

ancora la Regione - tra gli organi regionali e quelli statali. Né va dimenticato - conclude la memoria - che in forza del D. P. R. 30 luglio 1950, n. 878, si è già verificato il passaggio alla Regione delle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici, oltre che, come già detto, di quelle del Commissariato del turismo, "di concerto" con i quali il Ministro della pubblica istruzione ha invece emanato il decreto impugnato. Il che implica, di per sé, una violazione della competenza regionale in quanto detti organi sono incompetenti per il territorio della Regione siciliana.

Con ulteriore memoria del 25 novembre 1959 l'Avvocatura dello Stato rileva che la legge regionale 1 luglio 1947, n. 3, stabilisce che nel territorio della Regione siciliana, fino a quando l'Assemblea regionale non abbia diversamente disposto, continua ad applicarsi, nelle materie attribuite alla competenza regionale, la legislazione dello Stato in vigore al 25 maggio 1947. E fa richiamo alla decisione n. 19 del 12 luglio 1956 di questa Corte, riaffermante il principio che, fino a quando la Regione non si sia avvalsa del suo potere legislativo, le leggi dello Stato hanno pieno vigore nella Regione stessa.

Ciò posto fa presente che la Regione siciliana non si è avvalsa della sua potestà legislativa riguardante la tutela del paesaggio in modo da modificare la legge organica e sostanziale del 29 giugno 1939, n. 1497. La quale resta pienamente in vigore in Sicilia anche per quanto riguarda il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico di località, ai sensi dell'art. 1 della citata legge 29 giugno 1939, e circa la competenza delle Commissioni provinciali e dei Ministri (tutti organi dello Stato) a procedere a tale dichiarazione.

Consegue che in detta materia non si può riconoscere agli organi amministrativi della Regione una specifica competenza in contrasto con quella analoga spettante, per la legge statale, ad organi dello Stato.

Nell'udienza del 25 novembre 1959 la difesa delle parti ha illustrato le rispettive conclusioni.

Considerato in diritto:

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il riconoscimento alla Regione siciliana di potestà legislativa ed amministrativa, nelle materie dallo Statuto attribuite alla sua competenza, non comporta il trasferimento automatico di funzioni amministrative: la Regione, per quanto estesa possa essere la sua autonomia, resta sempre inquadrata nell'unità dello Stato ed è ad esso subordinata (sent. n. 9 del 1957; n. 14, 19 e 52 dello stesso anno; n. 45 del 1958). Ed ha altresì precisato che la mancanza di esplicite norme di attuazione (art. 43 Statuto sic.), regolanti il passaggio di funzioni e di uffici dello Stato all'organizzazione amministrativa della Regione, vieta che gli organi regionali possano esercitare competenze amministrative spettanti allo Stato sulla base delle leggi vigenti (sent. nn. 11 e 13 del 1957, n. 1 del 1958 e n. 12 del 1959).

Siffatti principi valgono anche per l'attuale controversia.

Per negare ciò la difesa della Regione rileva che le surriportate decisioni sono intervenute rispetto a funzioni amministrative il cui esercizio da parte della Regione supponeva il passaggio alla stessa di funzioni e organi dello Stato, mentre, ove sussistano nella Regione - come nel caso che ne occupa - organi amministrativi corrispondenti a quelli dello Stato, l'esercizio da parte della Regione della competenza amministrativa, specie nelle materie nelle quali la potestà legislativa è esclusiva, non è condizionato alla emanazione di particolari norme di attuazione. Per dimostrare tale assunto la Regione non adduce alcun argomento di ordine legislativo; né esso può dedursi, come Sostiene la difesa, dalla decisione n. 6 del 26 gennaio

1957 di questa Corte. Non può dirsi, cioè, che in detta decisione la competenza statuale in materia di formazione degli elenchi delle acque pubbliche dell'Isola è stata affermata soltanto perché non sussiste in Sicilia un organo regionale corrispondente al Capo dello Stato, cui spetta, secondo le disposizioni vigenti, di approvare con proprio decreto gli elenchi di dette acque.

Nella stessa sentenza, infatti, è esplicitamente detto che ogni attività amministrativa, così dello Stato come della Regione, deve sempre svolgersi rigorosamente in conformità delle leggi. Di conseguenza, allorché si tratta di leggi statali che hanno applicazione nel territorio regionale, qualsiasi esercizio di attività amministrativa o esecutiva della Regione in ordine alle dette leggi presuppone, necessariamente, la possibilità di sostituzione degli organi regionali a quelli statali che nelle medesime leggi siano indicati; ma tale possibilità non sussiste quando la sostituzione non sia puntualmente prevista dallo Statuto o da norme di attuazione del medesimo o, in generale, da altre leggi.

E per quanto attiene alla tutela del paesaggio, da comprendersi nella più ampia "protezione delle bellezze naturali", la ripetuta sostituzione degli organi regionali a quelli statali non è preveduta specificamente, come la stessa Regione sostanzialmente riconosce.

Del che si può trovare ulteriore conferma nella circostanza che i provvedimenti in materia di protezione delle bellezze naturali presuppongono, come e avvenuto anche nella specie, l'attività di un organo collegiale (Commissione provinciale) del quale, fatta eccezione per i componenti di diritto, i membri sono nominati dal Ministro per la pubblica istruzione. E ciò indubbiamente conferisce a tale Commissione carattere di organo statuale, come in veste di organi dello Stato agiscono i vari Ministri che concorrono alla emanazione del decreto che approva gli elenchi compilati dalla detta Commissione.

Pertanto è esatta l'osservazione della difesa dello Stato secondo la quale, non essendo intervenute per la "tutela del paesaggio" (Statuto sic.: artt. 14, lett. n, e 20) le norme di attuazione delle disposizioni statutarie, deve riconoscersi al Ministro per la pubblica istruzione la potestà attribuitagli dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, ad emanare provvedimenti in detta materia anche nel territorio della Regione siciliana. S'intende che il Ministro per la P. I. rimane titolare di questo potere fino a quando il potere stesso non passerà alla Regione con il procedimento stabilito dall'art. 43 dello Statuto siciliano o in altra guisa giuridicamente efficace.

Fondato è invece il rilievo della ricorrente col quale si denunzia, come invasione della competenza regionale, il fatto che un provvedimento dell'amministrazione dello Stato venga emanato "di concerto" con organi statali ormai privi di competenza nell'ambito della Regione, per essere intervenute le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sicilia, che trasferiscono alla Regione funzioni già attribuite ad organi dello Stato.

Questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regione siciliana, per un caso in cui era passato da una amministrazione statale alla amministrazione regionale il potere di emettere provvedimenti di concessione in una determinata materia (concessione per l'impianto di raffinerie di petrolio) senza il contemporaneo passaggio alla Regione stessa dei poteri delle autorità statali con le quali si doveva agire "di concerto", ha stabilito che, pur spettando alla Regione l'iniziativa di emanare decreti di concessione, la Regione non possa emanarli senza la partecipazione di quegli organi della amministrazione centrale il cui concorso è richiesto, anche se ai fini della emanazione del provvedimento regionale l'accordo venga manifestato senza la forma tipica del "concerto" adottata per i provvedimenti dello Stato. Che se la Regione prescinde dal detto accordo, esorbita dai limiti delle proprie attribuzioni, incidendo sulle materie riservate agli organi dello Stato (Sent. n. 82 del 30 dicembre 1958).

Ciò premesso e con riferimento alla questione prospettata, è anzitutto da rilevare che non

può prendersi in esame, perché tardivamente dedotta con la memoria depositata il 30 aprile 1959, la doglianza della ricorrente secondo cui il decreto impugnato invaderebbe la competenza regionale perché emanato "di concerto" col Ministro per i lavori pubblici anziché con l'amministrazione regionale alla quale, nell'ambito del proprio territorio, sarebbero passate le attribuzioni del detto Ministero (art. 1 D. P. R. 30 luglio 1950, n. 878).

Tempestivo, invece, perché dedotto col ricorso e fondato, alla stregua dei suesposti precedenti della Corte, è il rilievo secondo il quale il provvedimento impugnato è stato adottato "di concerto" col Commissariato per il turismo, le cui attribuzioni, nel territorio dell'Isola, sarebbero passate alla amministrazione regionale in virtù dell'art. 1 del D. P. R. 9 aprile 1956, n. 510.

Infatti con le disposizioni degli artt. 2 e seguenti del citato decreto n. 510 l'intervento del Commissariato per il turismo viene in varia misura regolato relativamente alle manifestazioni turistiche d'iniziativa regionale, alle stazioni di cura e di soggiorno, alla Organizzazione degli enti provinciali per il turismo; mentre in virtù dell'articolo primo dello stesso decreto, nel territorio della Regione siciliana le attribuzioni del Commissariato predetto sono esercitate dall'amministrazione regionale, a norma e nei limiti dell'art. 20, in relazione all'art. 14, lett. n, dello Statuto siciliano (cioè per quanto attiene al turismo, alla vigilanza alberghiera, alla tutela del paesaggio e alla conservazione delle antichità e delle opere artistiche). Il che induce a ritenere che, non essendo per la "tutela del paesaggio" la potestà regionale limitata da eventuali attribuzioni tuttora proprie del Commissariato per il turismo, il Ministro per la pubblica istruzione doveva emanare il provvedimento impugnato d'intesa con la Regione siciliana e non col Commissariato per il turismo, che è un organo dell'Amministrazione centrale.

Pertanto, trattandosi di illegittimità avente rilevanza costituzionale e non di un vizio dell'atto da dedurre davanti agli organi della giustizia amministrativa (sent. n. 82 citata), l'accoglimento di tale mezzo di impugnazione porta a dover dichiarare l'annullamento del decreto del Ministro per la pubblica istruzione del 20 giugno 1958.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

in parziale accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana indicato in epigrafe:

dichiara l'incompetenza del Ministro per la pubblica istruzione ad emanare, nel territorio della Regione siciliana, provvedimenti riguardanti la "protezione delle bellezze naturali" senza la partecipazione dell'organo della Regione siciliana, preposto al turismo;

annulla di conseguenza il decreto del Ministro per la pubblica istruzione 20 giugno 1958 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 settembre 1958, n. 212) impugnato dalla Regione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1959

GAETANO AZZARITI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTA GLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - ANTONIO MANCA - ALDO

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.