CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **178/1971** (ECLI:IT:COST:1971:178)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **FRAGALI** - Redattore: - Relatore: **DE MARCO**
Udienza Pubblica del **13/10/1971**; Decisione del **10/11/1971**
Deposito del **17/11/1971**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **5770 5771**
Atti decisi:

N. 178

SENTENZA 10 NOVEMBRE 1971

Deposito in cancelleria: 17 novembre 1971.

Pres. FRAGALI - Rel. DE MARCO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. MICHELE FRAGALI, Presidente - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Regione siciliana, notificato il 27 febbraio 1971, depositato in cancelleria il 1 marzo successivo ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 1971, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota 11 giugno 1970, n. 101133,

con la quale il Ministero delle finanze ha disposto l'inclusione tra i beni del demanio pubblico statale dei ruderi rinvenuti nell'area dell'antica Naxos.

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

udito nell'udienza pubblica del 13 ottobre 1971 il Giudice relatore Angelo De Marco;

uditi gli avvocati Salvatore Orlando Cascio ed Enzo Silvestri, per la Regione siciliana, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore il 27 febbraio 1971 ed all'Avvocatura generale dello Stato il 24 febbraio 1971 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 1 marzo 1971, il Presidente pro-tempore della Regione siciliana, debitamente autorizzato dalla Giunta regionale, premesso:

che, con decreto 1 marzo 1967, n. 5757, il Prefetto di Messina pronunciava l'espropriazione a favore della Regione di alcuni immobili, appartenenti a Carmelo Paladino, siti nel Comune di Giardini, occorrenti per l'esecuzione del progetto relativo a lavori di scavo e sistemazione dell'area dell'antica Naxos, approvato dall'Assessorato regionale del turismo;

che, con decreto 27 febbraio 1970, il Ministero della pubblica istruzione dichiarava il particolare valore artistico ed archeologico dei ruderi rinvenuti in tali immobili;

che, con nota 11 giugno 1970, n. 101133, il Ministero delle finanze, in seguito a tale dichiarazione, disponeva che i detti ruderi fossero inclusi tra i beni del demanio pubblico statale, ordinandone la iscrizione nei relativi elenchi all'Intendenza di finanza di Messina;

che di tale decisione il Presidente della Regione aveva avuto conoscenza il 7 gennaio 1971;

tanto premesso, ha chiesto a questa Corte, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dell'art. 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale:

a) che dichiari l'appartenenza alla Regione siciliana dei ruderi rinvenuti nell'area dell'antica Naxos e dichiarati dal Ministero della pubblica istruzione di particolare interesse artistico ed archeologico;

b) che dichiari che la nota del Ministero delle finanze 11 giugno 1970, n. 101133, comporta l'esercizio da parte dello Stato di competenza regionale costituzionalmente garantita;

c) che dichiari tale nota viziata di illegittimità costituzionale e, conseguentemente, l'annulli.

A sostegno del gravame si deducono i seguenti motivi.

Violazione e falsa applicazione degli artt. 32 e 33 dello Statuto della Regione siciliana e degli artt. 1 e 4 del decreto del Presidente della Regione (recte: del Presidente della Repubblica) 1 dicembre 1961, n. 1825. Con tali motivi si sostiene, in sostanza, quanto segue.

Per l'art. 33, comma secondo, dello Statuto siciliano, fanno parte del patrimonio della

Regione le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico ed artistico da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale.

In attuazione di questa disposizione sono stati trasferiti alla Regione, con d.P.R. (e non della Regione) 1 dicembre 1961, n. 1825, sia i beni patrimoniali indisponibili ivi esistenti e già appartenenti allo Stato, sia le attribuzioni del Ministero delle finanze relative ai beni stessi.

Alle medesime conclusioni si dovrebbe pervenire anche se si attribuisse alle cose ritrovate nell'area di Naxos natura demaniale anziché patrimoniale (indisponibile) in forza dell'articolo 32 dello Statuto e delle norme di attuazione.

Si deve, peraltro, rilevare che all'inclusione di tali beni fra quelli demaniali osta il secondo comma dell'art. 826 del codice civile, che attribuisce natura patrimoniale alle cose ritrovate nel sottosuolo.

Infine, si fa l'ipotesi che l'atto impugnato abbia per oggetto la conservazione dei beni suddetti, nel qual caso si rientrerebbe nella competenza del Ministero della pubblica istruzione, dato che non sono state ancora emanate le norme di attuazione per l'art. 14, lett. n dello Statuto, in forza del quale tale competenza spetta alla Regione.

Ma, per l'infondatezza di tale ipotesi, si obbietta che nella specie l'atto impugnato non ha carattere cautelativo ma carattere attributivo di proprietà.

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, con memoria depositata il 16 marzo 1971, chiede che il ricorso della Regione venga rigettato.

A sostegno di questa richiesta l'Avvocatura dello Stato, dopo una premessa con la quale illustra l'estrema importanza storica ed archeologica dei ruderi di Naxos, all'evidente scopo di attribuirvi un carattere di interesse nazionale, deduce, in sostanza, quanto segue.

a) Poiché si tratta di beni "immobili", non può contestarsi che, ai sensi dell'art. 822 cod. civ., rientrino ipso jure nel demanio dello Stato e non si può, in contrario, invocare l'articolo 826 cod. civ. che riguarda, invece, beni "mobili" ritrovati nel sottosuolo.

Il richiamo all'art. 33 dello Statuto è, quindi, inconferente.

b) Posta la natura immobiliare dei beni in questione, il problema da risolvere s'incentra nella titolarità di tale demanio e cioè se debba restare allo Stato, ai sensi dell'art. 822 cod. civ. oppure debba ritenersi trasferita alla Regione in base all'art. 32 dello Statuto e 3 delle Norme di attuazione 1 dicembre 1961, n. 1825.

A tal fine, tenuto presente che queste due ultime norme escludono il passaggio alla Regione dei beni demaniali che interessano, tra l'altro, "servizi di carattere nazionale" è necessario fissare con chiarezza il significato di tale espressione.

c) Argomentando dagli artt. 9 e 117 della Costituzione, sugli Statuti speciali per la Sardegna, per il Trentino-Alto Adige, per la Valle d'Aosta, per il Friuli-Venezia Giulia, nonché da quello stesso per la Regione siciliana (art. 14, lettere n ed r), l'Avvocatura dello Stato giunge alla conclusione che dal complesso di queste fonti costituzionali e legislative emerge chiaro il concetto che si è voluto sottrarre alla tutela delle Regioni il patrimonio artistico nazionale e che alla stregua di questo principio deve interpretarsi l'espressione "servizi di carattere nazionale" contenuta nell'art. 32 dello Statuto.

Di qui l'infondatezza del ricorso.

Con memoria depositata il 30 settembre 1971, il patrocinio della Regione, a confutazione delle deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato, espone, in sostanza, quanto segue.

Non si contesta, in mancanza delle norme di attuazione dell'art. 14, lett. n, dello Statuto della Regione siciliana, la competenza del Ministero della pubblica istruzione ad emanare il decreto di riconoscimento del particolare interesse archeologico dei ruderi in questione ai fini della tutela preveduta dalla legge n. 1089 del 1939, né si disconosce il carattere immobiliare dei ruderi stessi, ma si contesta che, di fronte all'art. 32 dello Statuto stesso ed in relazione al secondo comma dell'art. 822 cod. civ., tali ruderi potessero essere acquisiti al demanio dello Stato anziché a quello della Regione.

A sua volta l'Avvocatura generale dello Stato, con memoria depositata il 29 settembre 1971, espressamente ripetuto l'assunto che i ruderi in questione non possono ritenersi compresi tra i beni attribuiti alla Regione dall'art. 32 dello Statuto, in quanto interessano "servizi di carattere nazionale", richiamate le sentenze di questa Corte n. 74 del 1969 e n. 94 del 1971, deduce che in mancanza di norme di attuazione dell'art. 14, lett. n, dello Statuto siciliano, non può contestarsi la legittimità del decreto del Ministero della pubblica istruzione che, nel dichiarare il particolare interesse archeologico dei ruderi suddetti, ne ha attribuito la proprietà allo Stato.

Dopo gli adempimenti di legge, il giudizio così promosso è venuto oggi alla cognizione della Corte.

All'udienza odierna i patroni della Regione, con la discussione orale, hanno insistito nel chiedere l'accoglimento del ricorso, mentre l'Avvocato dello Stato ne ha chiesto il rigetto, prospettando, altresì, una eccezione di inammissibilità sotto il profilo che l'impugnata nota del Ministero delle finanze contiene un atto meramente esecutivo del decreto 27 febbraio 1970 del Ministero della pubblica istruzione, contro il quale il patrocinio della Regione ha espressamente (memoria depositata il 30 settembre 1971) dichiarato che il ricorso non è diretto.

Considerato in diritto:

1. - Per l'art. 14, lett. né dello Statuto speciale la Regione siciliana ha legislazione esclusiva in materia di "conservazione delle antichità e delle opere artistiche".

Per gli artt. 32 e 33 dello stesso Statuto, poi, sono assegnati alla Regione i beni del demanio dello Stato esistenti nella Regione stessa, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale (art. 32), nonché altri beni dello Stato, tra i quali "le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico, da chiunque ed in qualunque luogo ritrovate nel sottosuolo regionale" che vengono destinate a far parte del patrimonio indisponibile della Regione (art. 33).

Nonostante i numerosi anni trascorsi dalla emanazione e successiva conversione in legge costituzionale di quello Statuto, non sono state ancora emanate, per quanto attiene alla conservazione delle antichità ed opere artistiche, le norme di attuazione prevedute dall'art. 43 dello Statuto stesso e, quindi, non è stato attuato il trasferimento alla Regione dei relativi poteri preveduti dall'art. 14, lett. n.

Con decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1961, n. 1825, invece, sono state emanate le norme di attuazione degli artt. 32 e 33, riguardanti il demanio ed il patrimonio, ma neppure in questo settore si è avuto un effettivo trasferimento dei relativi poteri alla Regione.

Infatti, l'art. 5 del decreto suddetto prevede la individuazione dei beni da effettuare, entro sei mesi dalla sua pubblicazione, con appositi elenchi da compilarsi dal Ministero delle finanze d'intesa col Ministero del tesoro, con altri Ministeri interessati e con l'Amministrazione regionale, elenchi da approvare con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro delle finanze e di concerto con il Ministro del tesoro e con altri Ministri interessati e dispone che il passaggio dei beni alla Regione abbia effetto dalla data di tali decreti.

Almeno per il settore antichità e belle arti non risulta, a tutt'oggi, approvato alcun elenco.

2. - In questo stato della legislazione ordinaria e costituzionale è accaduto che il Ministero della pubblica istruzione, con decreto 27 febbraio 1970, emanato in forza della legge 1 giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose artistiche e storiche ha disposto testualmente:

"I resti archeologici venuti in luce nell'ambito dell'immobile di proprietà del signor Paladino Carmelo, sito nel Comune di Giardini (Messina) segnato in catasto alle part. 45 e 71 del foglio di mappa n. 6, confinante con proprietà dello stesso, appartenenti allo Stato ai sensi dell'art. 49 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, sono riconosciuti di particolare interesse ai sensi della legge stessa, perché trattasi delle mura urbiche delimitanti l'antica città di Naxos nelle quali si apre la Porta Marina".

In base alla declaratoria contenuta in tale decreto, il Ministero delle finanze con nota 11 giugno 1970, ha autorizzato l'Intendenza di Messina ad iscrivere i ruderi di cui sopra tra i beni del demanio pubblico (statale) ramo artistico-storico- archeologico.

La Regione siciliana, avuta notizia di tale nota, ha proposto il ricorso in esame, chiedendo che, previo accertamento dell'appartenenza ad essa Regione dei ruderi in questione, venga dichiarata l'invasione di competenza operata dallo Stato con la impugnata nota del Ministero delle finanze e che, conseguentemente, cotesta nota venga annullata.

3. - Così precisati i termini della controversia, in via pregiudiziale occorre accertare se sia fondata la eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato.

Le parti sono d'accordo sul punto che, mancando le norme di attuazione dell'art. 14, lett. n, dello Statuto siciliano, la competenza sia legislativa, sia amministrativa in materia di conservazione delle antichità e delle opere artistiche rimane tuttora allo Stato.

Non può, quindi, essere posta in dubbio la legittimità del decreto del Ministero della pubblica istruzione 27 febbraio 1970, che dichiara il particolare interesse archeologico dei ruderi dell'antica Naxos, all'evidente fine di sottoporli alla tutela preveduta dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089.

È vero che in tale decreto si afferma che detti ruderi appartengono allo Stato in forza dell'art. 49 della citata legge, ma tale affermazione è meramente incidentale e si riferisce alla materia del patrimonio e finanza di competenza del Ministero delle finanze, cosicché ha il solo valore di parere.

Viceversa, in materia di patrimonio e finanze le norme di attuazione col citato d.P.R. n. 1825 del 1961 sono state emanate e, quindi, gli artt. 32 e 33 dello Statuto siciliano che riguardano tale materia debbono essere ritenuti già operanti, almeno nei limiti che saranno in prosieguo esaminati.

Il provvedimento contenuto nella impugnata nota 11 giugno 1970, anche se ha per presupposto la declaratoria di particolare interesse archeologico da parte del Ministero della pubblica istruzione, declaratoria della cui legittimità, come sopra si è dimostrato non si può dubitare, non ne costituisce, quindi, atto meramente esecutivo, essendo, invece,

estrinsecazione autonoma, dei poteri in materia di patrimonio e finanza, spettanti al Ministero delle finanze, anche nell'ambito della Regione siciliana, poteri peraltro da esercitarsi nel rispetto dello Statuto speciale di tale Regione e delle relative norme di attuazione.

Esattamente, quindi, la Regione ha impugnato soltanto ed autonomamente il provvedimento del Ministero delle finanze, cosicché la eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato risulta infondata.

4. - Si può, così, passare all'esame del merito del ricorso della Regione.

Non può esservi dubbio che, in forza dell'art. 32 dello Statuto per la Regione siciliana, siano assegnati alla detta Regione i beni dello Stato contemplati dall'art. 822 del codice civile, tra i quali (secondo comma) "gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico ed artistico, a norma delle leggi in materia".

L'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato tendente ad affermare, argomentando dall'art. 9 della Costituzione, che i beni d'interesse storico, archeologico ed artistico interessano servizi di carattere nazionale e, quindi, proprio in base alla espressa eccezione, contenuta nell'art. 32 dello Statuto, sarebbero esclusi dall'assegnazione alla Regione, si appalesa privo di giuridico fondamento: basta, al riguardo, tener presente che, in forza dell'art. 14, lett. n, dello Statuto, come sopra si è rilevato, alla Regione, in materia di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, è attribuita addirittura la legislazione esclusiva, cosicché se fossero state emanate le norme di attuazione, sarebbe rientrata nella competenza della Regione la stessa emanazione della declaratoria di "particolare interesse archeologico" che, invece, in mancanza di tali norme, è stata legittimamente decretata dal Ministero della pubblica istruzione.

Al riguardo, di fronte al significato che l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto di attribuire al termine "conservazione" non è fuor di luogo chiarire che la tutela, che forma oggetto della legge 1 giugno 1939, n. 1089, è appunto diretta alla conservazione dei beni che vi vengono assoggettati.

Resta, pertanto, da accertare solamente se alla immediata assegnazione alla Regione dei beni in questione, possa ostare l'art. 5 del d.P.R. n. 1825 del 1961, del quale sopra è stato enunciato il contenuto.

È ammissibile che per il passaggio alla Regione di beni già acquisiti dallo Stato possa essere opportuna, se non proprio necessaria, una preventiva individuazione da effettuarsi con il concorso di tutti gli Enti interessati.

Questa previa individuazione, invece, risulta del tutto inutile quando si tratta della prima acquisizione alla proprietà pubblica di un bene già di proprietà privata (anche se la Regione ha menzionato un decreto prefettizio di espropriazione in suo favore del terreno nel cui sottosuolo sono stati rinvenuti i ruderi in questione, non ne ha, peraltro, dato la prova, mentre tanto nel decreto del Ministero della pubblica istruzione quanto nella nota del Ministero delle finanze il terreno stesso è indicato come di proprietà privata) e vi sono norme chiare ed operanti che permettono di identificare immediatamente l'Ente al quale la proprietà deve essere attribuita, senza ricorrere alla macchinosa procedura preveduta dal citato art. 5.

Ciò tanto più in quanto, per l'art. 2 dello stesso decreto n. 1825 del 1961, è proprio dell'Intendenza di finanza, alla quale è diretta la nota ministeriale impugnata, che la Regione si deve avvalere per esercitare nell'ambito del proprio territorio le attribuzioni del Ministero delle finanze, relativamente ai beni ad essa assegnati.

5. - Le considerazioni che precedono dimostrano che il ricorso della Regione deve essere accolto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che i ruderi rinvenuti nell'area dell'antica Naxos e riconosciuti dal Ministero della pubblica istruzione di particolare interesse archeologico appartengono alla Regione siciliana e annulla la nota del Ministero delle finanze 11 giugno 1970, n. 101133, avente per oggetto l'inclusione di detti beni nel demanio statale e l'iscrizione nei relativi elenchi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1971.

MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

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.