

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **28/1972** (ECLI:IT:COST:1972:28)

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

Presidente: **CHIARELLI** - Redattore: - Relatore: **REALE N.**

Udienza Pubblica del **12/01/1972**; Decisione del **10/02/1972**

Deposito del **17/02/1972**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **5928 5929 5930 5931 5932**

Atti decisi:

N. 28

SENTENZA 10 FEBBRAIO 1972

Deposito in cancelleria: 17 febbraio 1972.

Pres. CHIARELLI - Rel. REALE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - 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 della Regione autonoma della Sardegna, notificato il 30 aprile 1971, depositato in cancelleria il 10 maggio successivo ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 1971, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota del prefetto di Cagliari 25

febbraio 1971, n. Q 314, in materia di espropriazione per opere di pubblica utilità eseguite con i fondi della Cassa per il Mezzogiorno.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 1972 il Giudice relatore Nicola Reale;

uditi l'avv. Giuseppe Guarino, per la Regione, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato il 30 aprile 1971 la Regione autonoma della Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla comunicazione del prefetto di Cagliari 25 febbraio 1971, n. Q 314, con la quale si è affermato spettare agli organi dello Stato la competenza in materia di espropriazioni per la realizzazione di opere di pubblica utilità eseguite con i fondi della Cassa per il Mezzogiorno. Ha conseguenzialmente impugnato i provvedimenti seguenti (indicati testualmente in ricorso e dei quali si è dato annuncio legale nel Bollettino Ufficiale della Regione medesima, ai sensi e per gli effetti della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità): decreto n. 3283 del 12 gennaio 1971; n. 3284 dell'11 gennaio 1971; n. 3285 del 19 gennaio 1971 e n. A 567 del 17 dicembre 1970, emanati dal prefetto di Cagliari; n. 3478 del 16 ottobre 1969; n. 3425 del 15 ottobre 1969 e n. 3560 (senza data) del prefetto di Nuoro.

La Regione sarda, a motivo della impugnazione degli atti predetti, ha dedotto la lesione della propria sfera di competenza e la conseguente violazione degli artt. 4, lett. d, e 6 dello Statuto, che attribuiscono alla Regione ricorrente poteri rispettivamente legislativi e amministrativi in materia "di espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato", nonché dell'art. 1 del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1562, per il quale le competenze statali in materia di espropriazioni sono attribuite al Presidente della Giunta regionale, salvo le "opere a carico dello Stato o da realizzare con il contributo dello Stato".

Nelle ipotesi in esame tale rigoroso presupposto non sussisterebbe poiché, si assume, le espropriazioni sarebbero state disposte ai fini della esecuzione di opere di pubblica utilità che non risulterebbero a carico dello Stato, ma realizzate con il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, la quale costituisce ente dotato di personalità distinta da quella dello Stato e di un proprio patrimonio con autonoma gestione.

Per il caso che la disposizione di attuazione sopracitata fosse da interpretare nel senso che le opere sovvenzionate dalla Cassa per il Mezzogiorno siano da annoverare fra quelle "da eseguirsi con contributo dello Stato", con la conseguenza di escludere, in ordine alle espropriazioni che le concernono, la competenza regionale, la disposizione stessa apparirebbe in contrasto con la norma statutaria, la quale limita la detta competenza solo con riguardo alle opere direttamente "a carico dello Stato". Se ne eccepisce quindi, subordinatamente, la illegittimità costituzionale e si chiede che questa Corte ne pronunzi l'invalidità in via incidentale.

In rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri l'Avvocatura generale dello Stato, costituitasi in giudizio, ha confutato la rivendicazione, da parte della Regione sarda, della competenza ad emanare i provvedimenti espropriativi in oggetto.

Al riguardo la difesa dello Stato ha replicato che le opere, cui i detti provvedimenti si riferiscono, in quanto finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno, sono da considerare "a carico

dello Stato" ai sensi della norma statutaria. Detto ente costituirebbe, infatti, organo straordinario dell'Amministrazione statale, ancorché dotato di personalità giuridica, peraltro soltanto "formale" e priva di implicazioni sostanziali in ordine agli interessi pubblici perseguiti.

Nel termine previsto dagli artt. 10 e 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte soltanto l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria illustrativa, con la quale ha prospettato la preminenza dell'interesse statale anche sotto il profilo della natura demaniale dei beni cui risulterebbero preordinate le espropriazioni ed ha chiesto, a prova, l'esibizione di copia integrale degli atti impugnati. Ha, peraltro insistito nelle argomentazioni e conclusioni di infondatezza del ricorso, già svolte nell'atto di costituzione, aggiungendo che, anche alla stregua della recente legge 6 ottobre 1971, n. 853 (entrata in vigore nelle more del conflitto), lo sviluppo delle regioni meridionali costituisce obiettivo fondamentale del programma economico nazionale. E mentre alle Regioni a statuto ordinario sono affidati nuovi compiti per la realizzazione degli interventi straordinari nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, non risulta invece sostanzialmente innovata la disciplina degli interventi stessi per quanto in particolare riguarda la Sardegna, per la quale particolari disposizioni erano contenute nel titolo VI del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, e nei cui confronti non si sarebbe operata alcuna variazione delle attribuzioni statutarie, ai sensi dell'art. 4, secondo comma, della citata legge n. 853 del 1971.

Considerato in diritto:

1. - La Regione autonoma della Sardegna ha proposto ritualmente conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in ordine alla comunicazione della prefettura di Cagliari del 25 febbraio 1971, n. Q 314, con la quale si informa che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha affermato la competenza statale in materia di espropriazione per opere di pubblica utilità eseguite con i fondi della Cassa per il Mezzogiorno.

La Regione ha chiesto altresì che, previa dichiarazione della sua competenza in materia, siano annullati i provvedimenti dei prefetti di Cagliari e di Nuoro, adottati in conformità delle direttive della Presidenza del Consiglio e indicati nella narrativa della presente.

La difesa della Regione assume che gli atti statali predetti abbiano invaso la sfera di competenza attribuitale ed invoca, a sostegno della propria tesi, il disposto degli artt. 4, lett. d, e 6 dello Statuto speciale, per cui la Regione sarda esercita rispettivamente funzioni legislative concorrenti e amministrative in materia di espropriazione per pubblica utilità "non riguardante opere a carico dello Stato". E si richiama anche all'art. 1 del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1562, recante norme di attuazione nella materia predetta, e precisamente alla disposizione per cui le competenze della Amministrazione statale circa i provvedimenti espropriativi "non riguardanti opere a carico dello Stato o da realizzare col contributo dello Stato sono esercitate in Sardegna dal Presidente della Giunta regionale".

Dal testo di tali norme la ricorrente trae argomento per sostenere che la competenza degli organi dello Stato debba essere esclusa, allorché le misure espropriative riguardino opere pubbliche da eseguirsi con finanziamenti di enti diversi dallo Stato, in quanto dotati di personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, come appunto la Cassa per il Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 9, primo comma, del testo unico approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, già art. 2 della legge istitutiva 10 agosto 1950, n. 646.

Il ricorso non è fondato.

2. - Come assume l'Avvocatura dello Stato in rappresentanza del Presidente del Consiglio

dei ministri, è da ritenere che l'attribuzione della personalità giuridica non vale, nell'ordinamento vigente, quale premessa sufficiente per la risoluzione del conflitto in senso favorevole alla Regione.

La creazione della persona giuridica pubblica, in obbedienza ad esigenze organizzative generali, può costituire, infatti, lo strumento di cui lo Stato si serve nei casi nei quali ravvisi più conveniente perseguire fini di generale interesse, non con la propria azione diretta, ma mediante l'istituzione di un ente, sia pur da esso distinto, al quale siano imputate, secondo l'ordinamento giuridico ed in conformità dell'atto istitutivo, le situazioni derivanti dall'attività ad esso riservata.

Il che non implica, come si assume dalla Regione, che la detta attività sia estranea alla sfera istituzionale dello Stato. Ma all'azione di questo può essere, anzi, assimilata e sostanzialmente ad esso riferita per effetto del rapporto funzionale che lega la persona giuridica pubblica allo Stato medesimo.

3. - Nella specie non è controverso fra le parti che la Cassa per il Mezzogiorno, ente dotato di personalità giuspubblicistica, per conseguire le finalità riflettenti i programmi e le direttive politiche dello Stato, operi con mezzi finanziari da questo appositamente messi a disposizione.

A carico del bilancio dello Stato risultano, invero, iscritti i fondi da utilizzare per gli interventi della Cassa: notevoli in proposito, per tacere d'altri, gli artt. 15, 20 e 25 del citato t.u. del 1967.

Tali circostanze sono sufficienti a chiarire che le opere realizzate in Sardegna con i finanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno gravano sostanzialmente sul bilancio statale, senza che occorra ulteriormente, al fine di mettere in evidenza la stretta connessione dell'ente predetto con la pubblica Amministrazione, ricordare come alla competenza di organi statali siano riservate ulteriori attribuzioni tecnico-amministrative nella materia degli interventi eseguiti dalla Cassa.

Il tutto in attuazione di una complessa normativa vigente al tempo dell'insorto conflitto e che, per quanto concerne la materia riferentesi alle opere a carico dello Stato, non ha subito, relativamente alla disciplina delle provvidenze riguardanti specificamente la Sardegna, sostanziali innovazioni per effetto della legge 6 ottobre 1971, n. 853, entrata in vigore in pendenza del presente giudizio.

4. - Orbene non è dubbio che l'art. 4 lett. d dello Statuto speciale per la Sardegna, in forza del quale restano attribuiti alla competenza dello Stato i provvedimenti espropriativi concernenti opere "a carico dello Stato", non può avere significato soltanto in riferimento a specifiche e formali postazioni di bilancio. Ma richiede, al contrario, che l'attribuzione del potere espropriativo segua la qualificazione statale della spesa effettivamente sopportata per l'esecuzione dell'opera.

Ne deriva che deve affermarsi spettare allo Stato il potere medesimo, quando ad esso è anche attribuito il potere di disporre del pubblico denaro al fine del perseguimento dell'interesse generale.

5. - Ciò premesso e poiché dai provvedimenti impugnati e dalle deduzioni delle parti risulta che all'erario statale fanno, in definitiva, carico le erogazioni di spesa per l'esecuzione delle opere, cui sono preordinati i provvedimenti suddetti, deve concludersi, rimanendo assorbita ogni altra questione prospettata dalle parti, che agli organi dello Stato spetta nella materia la relativa competenza a torto rivendicata dalla Regione autonoma della Sardegna.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato la competenza amministrativa in materia di espropriazione per pubblica utilità per opere da eseguirsi nel territorio della Regione autonoma della Sardegna con i fondi della Cassa per il Mezzogiorno, messi a disposizione di questa dallo Stato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1972.

GIUSEPPE CHIARELLI - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - 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.