CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1112/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1112)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SAJA**
Udienza Pubblica del **25/10/1988**; Decisione del **12/12/1988**
Deposito del **20/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **28/12/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9262**
Atti decisi:

N. 1112

SENTENZA 12-20 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Puglia, notificato l'11 aprile 1988, depositato in cancelleria il 19 aprile 1988 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della emanazione del decreto del Ministro dei beni culturali e ambientali del 12 gennaio 1988 che ha annullato la delibera della Giunta regionale n. 9028 del 19 ottobre 1987, autorizzante, ai sensi degli artt. 7 della l. 29 giugno 1939, n. 1497 e 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'esecuzione di lavori edili nel Comune di Mattinata;

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1988 il Giudice relatore Francesco Saja;

Uditi l'avvocato Alberto Predieri per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'11 aprile 1988 e depositato il 19 successivo, la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del decreto del Ministro dei beni culturali e ambientali del 12 gennaio 1988, con il quale è stata annullata la delibera della Giunta regionale n. 9028 del 19 ottobre 1987 autorizzante, ai sensi degli artt. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'esecuzione di lavori edili nel Comune di Mattinata (Foggia).

La Regione ricorrente osserva, in primo luogo, che, poiché la delibera annullata costituisce esercizio della funzione concernente il rilascio della autorizzazione di cui all'art. 7 della l. n. 1497 del 1939, delegata alle regioni dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, come modificato dall'art. 1 del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con legge 8 agosto 1985, n. 431, il decreto impugnato viola le competenze regionali in materia paesaggistico-ambientale, in quanto alla regione stessa appartiene la competenza al rilascio di quella autorizzazione (v. sentt. nn. 302 del 1988, 153 del 1986 e 359 del 1985).

In secondo luogo, la Regione lamenta che il Ministro dei beni culturali, annullando la delibera regionale, non solo è andato al di là dei poteri spettanti all'ente delegante nei confronti dell'ente delegato, ma ha esercitato un controllo di merito sulle autorizzazioni già rilasciate dall'ente competente.

Le competenze regionali risulterebbero così violate in quanto l'art. 125 Cost. prevede in via generale il controllo di legittimità e, in via eccezionale, un controllo di merito, ma solo nella forma della richiesta di riesame. Né, ad avviso della ricorrente, potrebbe obiettarsi che nel caso di specie si tratta dell'esercizio di poteri inerenti a funzioni delegate e non trasferite alle Regioni, perché, così come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, la legge n. 431 del 1985 non prevede, oltre al generale potere di annullamento d'ufficio per motivi di legittimità, alcun controllo di merito, ma solo un potere sostitutivo.

La Regione rileva, infine, che la illegittimità del provvedimento impugnato è evidente laddove lo stesso invita il Presidente della Giunta regionale ad impartire le disposizioni conseguenziali all'annullamento della delibera.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che venga dichiarata la inammissibilità e comunque la infondatezza del ricorso della Regione Puglia.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Puglia ed il Presidente del Consiglio dei Ministri hanno depositato memorie con le quali insistono nelle proprie richieste.

Considerato in diritto

1. - La Regione Puglia ha impugnato il decreto del Ministro dei beni culturali e ambientali 12 gennaio 1988, che ha annullato la delibera della Giunta regionale n. 9028 del 19 ottobre 1987, con la quale (ai sensi degli artt. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1 del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con

legge 8 agosto 1985, n. 431) era stata autorizzata l'esecuzione di alcuni lavori nel Comune di Mattinata.

La ricorrente sostiene la illegittimità del suddetto decreto per tre distinte ragioni e principalmente perché l'autorizzazione all'esecuzione dei lavori in zone sottoposte a tutela paesaggistico-ambientale costituisce estrinsecazione di una funzione attribuita alle regioni.

2. - Preliminare alla valutazione di ogni altro motivo addotto dalla ricorrente a fondamento della richiesta di annullamento del decreto ministeriale impugnato, è l'esame dell'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri perché l'atto impugnato sarebbe volto a tutelare una funzione inerente alla materia dei beni ambientali, delegata e non trasferita alle regioni a statuto ordinario.

L'eccezione va accolta ed il ricorso, conseguentemente, dev'essere dichiarato inammissibile.

Come questa Corte ha già precisato (v. la fondamentale sent. n. 559 del 1988, ma anche la sentenza n. 1034 del 1988) le competenze delegate non sono tutelabili attraverso il ricorso al conflitto di attribuzione nel caso in cui si tratti di delega c.d. libera, ossia di delega rimessa al potere discrezionale dello Stato: in tale situazione la regione non è titolare di un potere costituzionalmente garantito, che è condizione indispensabile per la ammissibilità del conflitto. Del pari, tale mezzo non è consentito allorquando nella medesima materia concorrono poteri statali e poteri regionali, sia pure giuridicamente ordinati in maniera diversa, in quanto la presenza di poteri statali fa sì che non sia configurabile una sfera di attribuzioni esclusive costituzionalmente assegnata alle regioni. Per converso il conflitto è consentito se, pur trattandosi di funzioni delegate, queste costituiscono l'elemento indispensabile per l'esercizio di una funzione costituzionalmente attribuita alle regioni.

Ciò posto, è evidente, come già espressamente ha ricordato la suindicata sent. n. 559 del 1988, che nella specie si versi nella seconda ipotesi considerata e quindi non sia configurabile il conflitto di attribuzione, mancando una competenza regionale costituzionalmente garantita.

Infatti, la materia dei beni ambientali, disciplinata dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dal d.l. n. 312 del 1985, convertito con legge 8 agosto 1985, n. 431 - che delega alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative già spettanti agli organi centrali e periferici dello Stato per la tutela delle bellezze naturali -, è caratterizzata dalla compresenza di poteri regionali e di poteri statali, i quali ultimi sono previsti in funzione di supremazia, al fine di assicurare più intensamente la tutela del vincolo paesaggistico (v. sentt. nn. 359 del 1985, 151, 152 e 153 del 1986, 302 e 559 del 1988).

Nonostante l'ampia delega alle regioni invero, permangono in capo allo Stato, e per esso al Ministero dei beni culturali e ambientali, numerose competenze, tra le quali vanno senz'altro ricordate il potere di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle regioni (art. 82 cit., secondo comma, lettera a), il potere di inibire i lavori o sospenderne l'esecuzione quando essi siano suscettibili di arrecare pregiudizio alle bellezze naturali (quarto comma), il potere di rilasciare le autorizzazioni di cui all'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 nel caso in cui la regione non vi provveda entro 60 giorni dalla richiesta (nono comma) e comunque quando si tratti di opera da eseguirsi da parte delle amministrazioni statali (decimo comma), quello di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dai competenti organi regionali (nono comma), il potere di vigilare sulla osservanza del vincolo paesaggistico attraverso i propri organi (tredicesimo comma).

L'entità e il rilievo di tali competenze, che la disciplina dei beni ambientali, contenuta nell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 e successive modificazioni, attribuisce al Ministero dei beni culturali e ambientali (ma si veda anche l'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985, relativo

all'approvazione dei piani paesistici), inducono a ribadire che le funzioni delegate alle regioni dal primo comma della predetta disposizione, ed in particolare quella concernente l'autorizzazione prevista dall'art. 7 della legge n. 1497 del 1939, non sono suscettibili di tutela attraverso il conflitto di attribuzione, come del resto, da ultimo, espressamente affermato da questa Corte (sentt. nn. 152 e 153 del 1986 e 559 del 1988).

Né vale obiettare che, con la sent. n. 302 del 1988, la Corte medesima, sul presupposto che l'autorità preposta alla tutela del vincolo ambientale è quella competente al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge n. 1497 del 1939, e facendo applicazione del principio cooperativo, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 12 del d.l. 12 gennaio 1988, n. 2, successivamente convertito con l. 13 marzo 1988 n. 68 ("Modifiche alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive"), che sottraeva alle regioni e attribuiva allo Stato la competenza ad esprimere il parere per il rilascio della concessione o della autorizzazione in sanatoria relativamente alle costruzioni ubicate in zone soggette a vincolo paesaggistico-ambientale. Il riferimento a detta sentenza, più volte operato dalla regione ricorrente, non è, infatti, decisivo in quanto l'affermazione che in un giudizio costituzionale è possibile valutare, anche con riferimento a materie delegate e non trasferite, se il principio di concorrenza dei poteri pubblici sia attuato dal legislatore statale in modo tale da garantirne una equilibrata distribuzione, non contrasta con l'altra, secondo cui, allorquando in una materia vi sia concorrenza di poteri, le funzioni delegate alle regioni non sono tutelabili con il ricorso per conflitto di attribuzione.

Né si può dubitare, come del resto questa Corte ha più volte affermato, che "la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata, secondo la nostra Costituzione, ad un sistema di intervento pubblico basato sul concorso di competenze statali con quelle regionali", che richiede, per l'effettività della tutela, "una equilibrata concorrenza e cooperazione fra le une e le altre" (v. sent. n. 302 del 1988 e, in precedenza, sent. n. 151 del 1986).

Quanto, infine, alle argomentazioni svolte dalla ricorrente, sulla base della sentenza di questa Corte n. 731 del 1988, a proposito dei conflitti che non si risolvono in una vindicatio potestatis, ma che contestano il cattivo uso di un potere, è sufficiente osservare che il cattivo esercizio del potere di annullamento, attribuito al Ministero dei beni culturali e ambientali dall'art. 82, nono comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, non determina, come già osservato, una compressione delle competenze regionali in materia di beni ambientali - in ogni caso soggette anche ai poteri attribuiti allo Stato dal medesimo art. 82 - bensì costituisce eventualmente un motivo di illegittimità del provvedimento in concreto adottato.

La rilevata inammissibilità dispensa dall'esaminare le censure di merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Puglia contro lo Stato in ordine al decreto del Ministro per i beni culturali ed ambientali 12 gennaio 1988, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1988.

Il Presidente e redattore: SAJA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 20 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.