CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **775/1988** (ECLI:IT:COST:1988:775)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **DELL'ANDRO**
Udienza Pubblica del **10/05/1988**; Decisione del **22/06/1988**
Deposito del **07/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **13/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13571**
Atti decisi:

N. 775

SENTENZA 22 GIUGNO-7 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia di Bolzano notificato il 19 dicembre 1986, depositato in Cancelleria il 23 dicembre successivo ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 1986, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota della Presidenza del Consiglio dei ministri del 3 luglio 1975 n. 200/17750/119.7 T.A.A., relativa alla "disciplina urbanistica applicabile alle opere dell'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni da realizzarsi nei territori delle Province di Trento e di Bolzano";

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 23 dicembre 1986 la provincia di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato, in relazione alla nota della presidenza del consiglio dei ministri del 3 luglio 1975, n. 200/17750/119.7 T.A.A., per violazione delle competenze in materia urbanistica e di piani regolatori previste dagli artt. 8, n. 5, e 16 dello statuto per il Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione.

La difesa della provincia ricorda, in primo luogo, che l'art. 24 del testo unico delle norme sull'ordinamento urbanistico provinciale, approvato con decreto del presidente della giunta provinciale 23 giugno 1970, n. 20, dopo avere stabilito, al primo comma, che "chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto deve chiedere apposita concessione al sindaco del Comune", dispone, al secondo comma, che "la concessione è richiesta anche per l'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno. Per le opere da eseguirsi su terreni demaniali, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, è pure richiesta la concessione". Pertanto, prosegue la ricorrente, chiunque (anche l'amministrazione statale) intenda edificare deve richiedere al sindaco la concessione; e quest'ultima va richiesta anche quando l'amministrazione statale intenda edificare su suoli demaniali (eccezion fatta per le opere destinate alla difesa nazionale).

Con nota del 13 ottobre 1986, ricevuta dall'amministrazione provinciale il giorno 20 ottobre 1986, l'amministrazione provinciale delle poste e telecomunicazioni ha richiesto al competente ufficio della provincia di Bolzano l'accertamento preventivo di conformità alle prescrizioni urbanistiche, previsto, per le costruzioni statali, dall'art. 29 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e divenuto di competenza della giunta provinciale ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.

Alla citata nota dell'amministrazione delle poste era allegata la nota della presidenza del consiglio dei ministri del 3 luglio 1975 (non indirizzata originariamente alla provincia, che, pertanto, l'ha conosciuta solo in data 20 ottobre 1986) diretta a chiarire la disciplina urbanistica applicabile alle opere dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni da realizzarsi nei territori delle province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto attiene, in particolare, alla provincia di Bolzano, la citata nota è dell'avviso che le opere edilizie riguardanti l'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, se eseguite su terreno demaniale, necessitino della concessione edilizia (ai sensi dell'art. 24 del t.u. provinciale n. 20 del 1970) mentre, se eseguite su terreno non demaniale, necessitino del solo accertamento preventivo di conformità previsto dall'art. 29 della legge urbanistica del 1942.

La provincia di Bolzano, nel contestare l'assunto sostenuto dalla presidenza del consiglio dei ministri (se si ritiene la concessione edilizia necessaria quando l'opera statale sia da realizzarsi su terreno demaniale, a maggior ragione, essa deve ritenersi necessaria quando l'opera sia da realizzarsi su area non demaniale) dichiara lo stesso assunto palesemente illegittimo in quanto lesivo delle competenze costituzionalmente attribuite alla provincia ricorrente.

2. - Si è costituito in giudizio il presidente del consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato, richiedendo la dichiarazione d'inammissibilità del

predetto ricorso per la sua tardività e per il riferirsi esso ad un atto interno tra amministrazioni dello Stato.

Nel merito l'avvocatura generale contesta l'assunto in base al quale, nell'ipotesi di opere da eseguirsi da parte di amministrazioni dello Stato, si renderebbe necessario, oltre alla concessione edilizia, anche il preventivo accertamento di conformità ai sensi degli artt. 29 della legge n. 1150 del 1942 ed 81 d.P.R. n. 616 del 1977. A parere dell'avvocatura tale interpretazione della normativa vigente nella provincia di Bolzano è intrinsecamente contraddittoria, non solo e non tanto perché riserva alle opere statali un trattamento ingiustificatamente e inspiegabilmente più gravoso di quello applicabile a qualsiasi intervento edilizio di altri soggetti, pubblici o privati, ma soprattutto perché implica un'abnorme duplicazione di attività amministrative che, se anche formalmente diverse, tendono nondimeno al medesimo risultato.

L'accertamento di conformità dell'opera ai vigenti strumenti urbanistici, previsto e regolato dai citati artt. 29 e 81, assolve, invece, sempre a parere dell'avvocatura generale, ad un ruolo sostitutivo della concessione edilizia. L'intendimento della legge è quello di sottrarre le opere pubbliche, alle quali sono applicabili le citate disposizioni speciali, al controllo autorizzatorio del sindaco nella forma della concessione: conseguentemente, laddove è previsto l'accertamento di conformità non è necessario richiedere la concessione edilizia, di competenza sindacale.

3. - In prossimità dell'udienza pubblica la provincia di Bolzano ha prodotto memoria nella quale, mentre contesta che il ricorso sia tardivo, assume che lo stesso non "attiene ad un atto interno tra amministrazioni dello Stato" bensì ad un atto avente "rilevanza esterna". Nel merito, la provincia di Bolzano si oppone a quanto addotto dall'avvocatura dello Stato in ordine all'inutilità - per le opere delle amministrazioni dello Stato da realizzarsi su terreni non demaniali - delle procedure tendenti ad ottenere sia il preventivo accertamento di conformità sia la concessione edilizia. Infatti, anche ammettendo che la duplicazione sia inutile, non verrebbe meno la necessità di richiedere la concessione ma, tutt'al più, l'obbligo di richiedere l'accertamento preventivo di conformità. Il ricorso è stato infatti proposto non già per sostenere la necessità dell'accertamento preventivo di conformità bensì per affermare la necessità della concessione edilizia. È la pretesa dello Stato di non sottostare alla disciplina della concessione edilizia che viene a ledere le attribuzioni della provincia ricorrente, atteso che la normativa stabilita dalla provincia, nell'esercizio della sua competenza primaria, stabilisce espressamente che anche le amministrazioni statali, per qualsiasi costruzione - tranne che per le opere militari su terreni demaniali - debbano ottenere la concessione edilizia (senza nulla prescrivere, invece, in ordine all'accertamento preventivo di conformità).

Considerato in diritto

1. - Va premesso che, con il ricorso di cui in narrativa, la provincia autonoma di Bolzano, non ha denunciato un concreto atto dell'amministrazione statale invasivo della sfera delle attribuzioni della predetta provincia: la richiesta, da parte dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, sezione autonoma di Bolzano (ufficio lavori e patrimonio) all'ufficio centrale d'urbanistica della stessa provincia, dell'accertamento preventivo di conformità alle prescrizioni urbanistiche (ex artt. 29 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e 18 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381) dell'opera statale che la citata sezione intendeva costruire, lasciava, infatti, pienamente liberi da un canto l'ufficio adito di respingere la predetta richiesta e dall'altro i competenti organi della stessa provincia d'impedire, in mancanza della concessione del sindaco (ex art. 24 del t.u. provinciale n. 20 del 1970) la realizzazione, in Bolzano, della

citata opera statale; ove, s'intende, tale impedimento, ai sensi del citato art. 24 del t.u. n. 20 del 1970, ritenendosi esclusa l'applicabilità, nella specie, di superiori principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico dello Stato ecc., ex art. 4 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, fosse risultato legittimo nel merito. Tanto più che non avrebbe avuto adeguata motivazione assumere che non un errore interpretativo ma una decisa volontà di contestare la competenza primaria, in materia urbanistica e di piani regolatori, della provincia autonoma di Bolzano (ex artt. 8, n. 5 e 16 del d.P.R. n. 670 del 1972) avesse mosso l'ufficio lavori e patrimonio della sezione autonoma di Bolzano dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni a richiedere alla stessa provincia il citato nulla osta di conformità alle prescrizioni urbanistiche dell'opera da realizzare.

E la provincia di Bolzano non ha, per vero, censurato, per sé solo, il comportamento dell'organo locale dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni (consistente nella più volte citata richiesta, all'ufficio d'urbanistica della stessa provincia, del ricordato accertamento preventivo di conformità) ma lo stesso comportamento in quanto esecutivo della nota della presidenza del consiglio dei ministri, del 3 luglio 1975, allegata alla stessa richiesta, con la quale s'impartivano direttive agli organi dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni in ordine alle procedure da seguire per realizzare opere statali nelle province di Trento e Bolzano, essendo alle stesse province conferita, ai sensi dell'art. 8, n. 5 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, competenza legislativa primaria in materia urbanistica e di piani regolatori.

Ma è anche, e specificamente, la citata nota della presidenza del consiglio dei ministri che non consente di entrare nell'esame del merito del proposto ricorso: tale nota, infatti, come si chiarirà tra breve, non è idonea ad integrare la situazione di conflitto di attribuzioni.

2. - L'avvocatura generale dello Stato, per il presidente del consiglio dei ministri, ha richiesto la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso della provincia di Bolzano sotto i profili della tardività e della natura di atto interno della citata nota della presidenza del consiglio dei ministri.

Nell'esame dei predetti profili va anzitutto osservato che, se è vero che la nota presidenziale in esame è stata diramata in data 3 luglio 1975, mentre il ricorso è stato proposto in data 18 dicembre 1986, è anche vero che la difesa della provincia di Bolzano ha dichiarato che la predetta nota, non indirizzata originariamente alla stessa provincia, è stata da quest'ultima conosciuta soltanto in data 20 ottobre 1986, in quanto allegata alla richiesta, di pari data (protocollo n. 5030) da parte dell'ufficio lavoro e patrimonio della sezione autonoma di Bolzano dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni, del nulla osta di conformità dell'opera da realizzare agli "strumenti" urbanistici. E, d'altra parte, il ricorso è stato notificato in data 19 dicembre 1986, ossia nel sessantesimo giorno dell'avvenuta conoscenza, secondo l'assunto della provincia di Bolzano, della nota presidenziale più volte ricordata. Né il predetto assunto (d'aver appreso dell'esistenza della stessa nota soltanto in data 20 ottobre 1986) è stato smentito dall'avvocatura dello Stato attraverso l'indicazione di circostanze dalle quali si possa almeno dubitare della verità della preindicata dichiarazione della provincia di Bolzano.

In ordine alla natura di atto interno all'amministrazione dello Stato della nota presidenziale in esame (in particolare, di atto diretto al ministero delle poste e telecomunicazioni e da quest'ultimo diramato agli organi periferici) v'è da osservare che, se è vero che la predetta nota dispone in ordine a comportamenti da tenere, da parte di organi dell'amministrazione statale, nei confronti di terzi (in particolare, ufficio centrale di urbanistica della provincia di Bolzano) è anche vero che la stessa nota, come non tende a vincolare questi ultimi, così non può produrre alcun effetto giuridico per i medesimi: infatti, nella specie, i competenti organi della provincia di Bolzano, rimanevano e rimangono completamente liberi, come s'è già osservato, di respingere la richiesta di nulla osta di conformità e di pretendere, come condizione per l'esecuzione dell'opera progettata (dimostrata la legittimità, nel merito, della

pretesa della provincia) la concessione del sindaco ex art. 24 del t.u. provinciale n. 20 del 1970.

3. - Senonché, anche le predette osservazioni in ordine alla natura della citata nota della presidenza del consiglio dei ministri e cioè i dubbi relativi alla qualità della predetta nota di atto esterno, produttivo di effetti per terzi estranei all'amministrazione statale, vengono assorbiti dal più pregnante motivo d'inammissibilità del ricorso dovuto all'inidoneità della nota in discussione, per sé (a prescindere da caratterizzazioni attinenti alla natura o qualità della stessa nota) ad integrare un conflitto di attribuzioni.

La nota in discussione si rivela, anche ad un superficiale esame, esclusivamente quale interpretazione della normativa vigente, in tema di opere statali da realizzare, su terreni demaniali e non demaniali, nei territori delle province di Trento e Bolzano.

Già rende quanto meno perplessi leggere, all'inizio di una nota (che, secondo il ricorso della provincia di Bolzano, costituirebbe violazione delle attribuzioni in materia urbanistica e di piani regolatori, riconosciute alla citata provincia dagli artt. 8, n. 5 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) il rinvio appunto all'art. 8, n. 5 dello stesso statuto. La nota in esame ricorda anzitutto che, come rilevato dal ministero delle poste e telecomunicazioni, alle province di Trento e Bolzano è stata conferita, a termini dell'art. 8, n. 5 dello statuto di autonomia, competenza legislativa primaria in materia di "urbanistica e piani regolatori"; ed espressamente aggiunge che "ciò comporta, come previsto anche dall'art. 21 della legge 6 agosto 1967, n. 765, che le norme statali in materia possano trovare applicazione, nelle menzionate province, solo in quanto non incidano nelle competenze legislative ed amministrative attribuite a tali Enti in forza dello statuto e delle norme di attuazione". Or è quanto meno strano che direttive tendenti a violare attribuzioni costituzionali derivanti alla provincia di Bolzano dall'art. 8, n. 5 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, tengano a sottolineare, in premessa, che, appunto in virtù del citato art. 8, n. 5 e dell'art. 21 della legge 6 agosto 1967, n. 765, le norme statali, in materia urbanistica e di piani regolatori, allorché incidano sulla competenza legislativa primaria spettante, nelle stesse materie, alla provincia di Bolzano, non trovano applicazione per le opere statali da costruire nel territorio di quest'ultima provincia.

A chi, tuttavia, obiettasse che non in base alle predette dichiarazioni formali, contenenti rinvio espresso all'art. 8, n. 5 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (e che potrebbero anche costituire clausole, fuorvianti, "di stile") va dimostrata la non violazione delle speciali attribuzioni legislative conferite alla provincia di Bolzano bensì in virtù dei contenuti delle disposizioni emanate con la nota in esame, va risposto che, appunto, i predetti contenuti, letti nel quadro dell'interpretazione della vigente normativa provinciale e statale, in tema di opere statali da costruire nel territorio della provincia di Bolzano, dimostrano che le disposizioni emanate dalla presidenza del consiglio dei ministri, con la nota in discussione, discendono da un'interpretazione (esatta od erronea, non importa in sede d'ammissibilità del ricorso) di norme ordinarie statali e di norme provinciali e mai investono l'interpretazione di norme di rango costituzionale (artt. 8, n. 5 e 16 dello statuto speciale sopra circordato) e tanto meno la titolarità di attribuzioni che da tali ultime norme derivano alla provincia di Bolzano.

La presidenza del consiglio dei ministri, infatti, soltanto dopo aver rilevato che nulla, in tema di preventivo esame di conformità ai regolamenti edilizi od ai piani regolatori comunali, è stato disposto dalla provincia di Bolzano, ha ritenuto ancora in vigore l'art. 29 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

La difesa della provincia di Bolzano eccepisce che le varie leggi sull'ordinamento urbanistico provinciale sono state riunite nel t.u. n. 20 del 1970 e che l'art. 24 di detto testo unico, dopo aver prescritto, nel primo comma, che "chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto, deve

chiedere apposita concessione al sindaco del Comune", ribadisce, nel secondo comma, che anche per le costruzioni da eseguirsi su terreni demaniali, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, è richiesta la ricordata concessione; la stessa difesa è dell'avviso che, pertanto, anche per le opere statali (da realizzarsi, perdippiù, come nella specie, su terreno non demaniale) è necessaria la citata concessione del sindaco.

È agevole sottolineare che, in tal modo, la difesa della provincia di Bolzano eccepisce una, a suo avviso, erronea interpretazione, da parte della presidenza del consiglio dei ministri, dell'art. 24 del t.u. provinciale n. 20 del 1970: anche per le opere statali, tanto più se da costruire su terreno non demaniale, sempre secondo l'assunto della provincia di Bolzano, è necessaria la concessione del sindaco del Comune, ex primo comma dello stesso articolo. La presidenza del consiglio dei ministri (a parte quanto sostenuto, nel merito, in questa sede dall'avvocatura generale dello Stato) e senza tener conto del rilievo per il quale nella nota in discussione nulla si afferma in ordine alla predetta concessione, da parte del sindaco del Comune, anche per le opere statali da realizzare nel territorio della provincia di Bolzano, interpreta, invece, lo stesso articolo 24 del t.u. n. 20 del 1970 nel senso che esso articolo nulla disponga in ordine alle opere statali da costruire in quest'ultimo territorio e che, pertanto, debba esser chiesta ai competenti organi della provincia di Bolzano il rilascio dell'accertamento preventivo di conformità, dell'opera statale da eseguire, alle prescrizioni del piano regolatore e del regolamento edilizio vigente nel comune di Bolzano, ex artt. 29, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e 18 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.

La controversia, pertanto, s'incentra su due diverse esegesi dell'art. 24 del t.u. provinciale n. 20 del 1970: la provincia di Bolzano ritenendo la norma ivi prevista diretta anche all'amministrazione statale in relazione alle opere statali da costruire su terreni demaniali (salve le opere destinate alla difesa nazionale) e non demaniali (lo Stato dovrebbe richiedere la concessione al sindaco del comune anche per le opere statali) nell'ambito della provincia di Bolzano e la presidenza del consiglio dei ministri ritenendo silente la stessa norma, in relazione alle opere statali da eseguire nell'ambito della predetta provincia e, conseguentemente, ritenendo, in relazione alle stesse opere, ancora in vigore l'art. 29, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come modificato dall'art. 18 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.

Dalle sopra ricordate diverse interpretazioni degli artt. 24 del t.u., approvato con decreto del presidente della giunta provinciale di Bolzano il 24 giugno 1970, n. 20 e 29 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, non può, pertanto, desumersi l'esistenza d'un attuale conflitto di attribuzioni tra Stato e provincia di Bolzano. Il proposto ricorso va conseguentemente dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni, proposto dalla provincia di Bolzano con atto 18 dicembre 1986, nei confronti dello Stato, in relazione alla nota del 3 luglio 1975 n. 200/17750/119.7 T.A.A. emanata dalla presidenza del consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 luglio 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.