CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **991/1988** (ECLI:IT:COST:1988:991)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **08/03/1988**; Decisione del **12/10/1988**
Deposito del **27/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **02/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13246 13247**
Atti decisi:

N. 991

SENTENZA 12-27 OTTOBRE 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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 13 e 32 della legge regionale siciliana dal titolo: "Provvedimenti per la razionalizzazione della pesca in Sicilia", approvata il 20 novembre 1979 e promulgata come legge regionale 4 gennaio 1980 n. 1, promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificato il 28 novembre 1979, depositato in cancelleria il 4 dicembre 1979 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 1979;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Salvatore Orlando Cascio per la Regione Sicilia e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

RITENUTO IN FATTO

1. - Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha impugnato per illegittimità costituzionale gli artt. 3, 13 e 32 della legge regionale siciliana, dal titolo "Provvedimenti per la razionalizzazione della pesca in Sicilia", approvata dall'Assemblea Regionale il 20 novembre 1979 e promulgata, nelle more del presente processo, come l.r. 4 gennaio 1980 n. 1.

Il ricorrente rileva che il suddetto art. 3 prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato e di contributi a fondo perduto, sia per la costruzione di motopescherecci di stazza fra le 30 e le 200 tonnellate e con motori di potenza non inferiore agli 80 HP, previo impegno della demolizione di natanti il cui tonnellaggio complessivo non sia inferiore all'80% di quello da costruire, sia per la costruzione di motobarche da pesca fino a 15 tonnellate, previo impegno di demolire, per un tonnellaggio corrispondente al 60% di quello da costruire. Lo stesso art. 3 prevede, inoltre, che i suddetti benefici siano concessi anche per l'ampliamento, la manutenzione e la trasformazione del naviglio esistente o per l'acquisto di barche da pesca da parte di cooperative. L'art. 32 autorizza poi per gli esercizi 1980, 1981 e 1982 la spesa di cinque miliardi e cinquecento milioni. Poiché la Regione Siciliana ha competenza esclusiva in materia di caccia e pesca (art. 14 lett. l, dello Statuto) e poiché le relative norme di attuazione (art. 1 del d.P.R. 913 del 1975) dispongono che "la regione siciliana esercita le attribuzioni del Ministero della marina mercantile in materia di pesca nel mare territoriale a norma e nei limiti dell'art. 20, in relazione all'art. 14 lett. l) dello statuto speciale...", il ricorrente ritiene che, non potendo le predette norme riferirsi alla pesca di altura (al di là delle acque territoriali), si dovrebbe innanzitutto dedurre l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, le quali, per la dimensione dei natanti ammessi ai benefici e per i cospicui mezzi finanziari stanziati, mirano chiaramente ad agevolare la formazione di una flotta peschereccia destinata ad operare al di là della fascia marittima antistante il territorio isolano e, perfino, delle stesse acque territoriali nazionali.

Un'ulteriore censura viene prospettata dall'Avvocatura dello Stato in relazione all'art. 13 della legge regionale n. 1 del 1980 nella parte in cui prevede che le convenzioni stipulate dall'Assessore regionale competente con il C.N.R., l'E.S.P.I., gli istituti universitari e i centri specializzati, al fine di predisporre e attuare programmi di ricerca in materia di pesca, debbono essere assistite da un parere preventivo della competente commissione dell'Assemblea Regionale Siciliana, prescindendo dal parere del Consiglio di giustizia amministrativa. Secondo il ricorrente, questa norma contrasterebbe con l'art. 4, comma secondo, del d. leg.vo 6 maggio 1948, n. 654 ("Norme per l'esercizio nella Regione Siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato"), il quale stabilisce che "gli atti per i quali le leggi vigenti richiedono il parere del Consiglio di Stato, qualora siano emanati dall'Amministrazione regionale, sono sottoposti al parere del Consiglio di giustizia amministrativa". Tale violazione appare evidente, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, se si ha presente che gli artt. 5 e 6 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, come modificato successivamente, prescrivono il parere del Consiglio di Stato sui progetti di contratto stipulati dalle amministrazioni statali i cui importi superino 72 milioni di lire, nel caso di pubblici incanti, 36 milioni, nel caso di licitazione privata, e 18 milioni, per la trattativa privata.

2. - Costituitasi regolarmente in giudizio, la Regione Siciliana contesta, innanzitutto, le premesse di fatto poste a base del ricorso e, in particolare, tanto che l'aumento del tonnellaggio delle barche da pesca, tenuto conto delle demolizioni, non è tale da portare agli

effetti paventati, quanto che il rifinanziamento del settore della pesca sia particolarmente elevato, essendo addirittura inferiore, tenuto conto della svalutazione, al precedente finanziamento stanziato dalla l. r. n. 5 del 1975.

In ogni caso, la Regione respinge il modo di argomentare dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale gli effetti degli interventi regionali dovrebbero essere destinati ad esaurirsi nell'ambito dei confini regionali, come se, ad esempio, nessuna regione potesse incrementare le attività economiche oltre il proprio fabbisogno. Ad avviso della resistente, l'argomento addotto dallo Stato rende chiaro che quella sollevata è una questione di merito, che andrebbe proposta di fronte al Parlamento nelle forme previste dagli artt. 127 u.c. Cost. e 35 della legge n. 87 del 1953.

Con riguardo alla seconda censura, la Regione Siciliana osserva che, pur a prescindere dal suo valore giuridico, il d. leg.vo n. 654 del 1948, contenendo norme di attuazione relative al Consiglio di Stato, riguarderebbe soltanto profili procedurali, non già sostanziali, sicché essa risulterebbe violata nelle sole ipotesi in cui una legge regionale spostasse ad altro organo la competenza di tipo consultivo propria del Consiglio di giustizia amministrativa. In ogni caso, conclude la Regione, norme analoghe a quella censurata sono state adottate in altre leggi attualmente in vigore. E ciò sarebbe pienamente legittimo, avendo la Regione una competenza esclusiva in materia di contabilità pubblica.

3. - In una breve memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Siciliana, oltre a ribadire argomentazioni già svolte nel precedente scritto, chiede che la prima delle questioni sopra riportate sia dichiarata improcedibile, in quanto l'articolo impugnato è stato sostituito dall'art. 3 della l. r. n. 26 del 1987, che prevede per il potenziamento delle attività di pesca uno stanziamento (15 miliardi di lire) ben maggiore di quello previsto nella legge impugnata.

4. - Nel corso della discussione orale la stessa Regione ha addotto un nuovo argomento anche in relazione alla seconda questione, affermando che l'art. 4 del d. leg.vo n. 654 del 1948 prevede il parere del Consiglio di giustizia amministrativa soltanto per gli atti per i quali il parere del Consiglio di Stato è richiesto dalle "leggi vigenti". E, poiché si deve intendere che quest'ultima espressione si riferisca sia a leggi statali sia a leggi regionali, si imporrebbe la conclusione che la legge impugnata potrebbe legittimamente escludere quel parere, rientrando, per l'appunto, tra le "leggi vigenti" cui il citato art. 4 rinvia per stabilire se il parere sia dovuto o meno.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. - Al giudizio di questa Corte sono sottoposte due distinte questioni di legittimità costituzionale sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana.

La prima concerne gli artt. 3 e 32 della legge regionale 4 gennaio 1980, n. 1 ("Provvedimenti per la razionalizzazione della pesca in Sicilia"), i quali, nel prevedere prestiti a tasso agevolato e contributi a fondo perduto per la costruzione, l'acquisto, il miglioramento e il mantenimento di natanti da pesca (art. 3), nonché i relativi stanziamenti finanziari (art. 32), contravverrebbero all'art. 14, lett. l, Stat. Sic. e alle relative norme di attuazione (art. 1 del d.P.R. 12 novembre 1975, n. 913), che limitano la competenza regionale in materia di pesca al mare territoriale prospiciente il territorio isolano. Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, tale violazione sarebbe dimostrata dall'intera disciplina stabilita dalle norme impugnate, la quale rivelerebbe l'intento legislativo di estendere la propria competenza alla pesca di altura (cioè

oltre il limite territoriale), tenuto conto del rilevante potenziamento della flotta peschereccia ivi previsto e, in particolare, dell'alto tonnellaggio e dell'elevata potenza dei motori dei natanti ammessi ai benefici previsti dalla legge, nonché dei cospicui mezzi finanziari stanziati e della quantità dei natanti da demolire, che risulta in ogni caso inferiore ai rinnovi.

Su questa prima questione pendono, tuttavia, due eccezioni pregiudiziali prospettate dalla Regione Siciliana, che vanno previamente esaminate. Per un verso, infatti, la resistente ritiene che questa Corte sia assolutamente carente di giurisdizione sulla prima questione, trattandosi di problema di merito, di cui sarebbe competente il Parlamento a norma dell'art. 127 Cost., in quanto lo Stato non esprimerebbe altro che valutazioni di ordine politico sul significato da dare alle prescrizioni contenute nella legge regionale, le quali sarebbero in contrasto con quelle espresse dal legislatore regionale; per altro verso, la Regione Siciliana ritiene che non si debba procedere all'esame del merito della questione essendo entrata in vigore, nelle more del presente processo, la legge regionale 27 maggio 1987, n. 26 ("Interventi nel settore della pesca"), che ha modificato, all'art. 3, le norme oggetto dell'impugnazione in discussione, prevedendo, fra l'altro, un finanziamento notevolmente superiore a quello stabilito con la legge impugnata.

1.1. - Va innanzitutto disattesa l'eccezione della Regione Siciliana, secondo la quale la questione sollevata avrebbe in realtà i caratteri di una questione di merito, affidata dall'art. 127 Cost. alla competenza delle Camere.

Pur a prescindere dal fatto di per sé decisivo, peraltro già rilevato da questa Corte in una precedente pronunzia (sent. n. 95 del 1981), che lo Statuto siciliano, a differenza di tutti gli altri statuti regionali, non prevede il sindacato di merito da parte del Parlamento italiano per conflitto di interessi, non si può tuttavia negare che la censura ora discussa abbia tutti i requisiti per poter esser qualificata come una censura di legittimità costituzionale. Le censure di merito, infatti, non si distinguono da quelle di legittimità per la natura sostanziale delle valutazioni da operare, ma se ne differenziano soltanto per il dato formale che le regole o gli interessi assunti come parametro del giudizio non sono sanciti in alcuna norma della Costituzione o anche di legge.

Ed invero, quando una censura viene validamente prospettata in relazione a una pretesa violazione di una norma o di un principio riconducibile a un giudizio di valore contenuto in una disposizione di legge - che, nell'ipotesi del processo sulla legittimità delle leggi, va identificata con una disposizione di rango costituzionale -, si deve comunque escludere che la relativa questione possa essere annoverata fra quelle di merito, cioè tra questioni per la cui risoluzione è invocato un parametro non codificato in alcuna disposizione di legge o della Costituzione.

E, poiché, nel caso, il ricorrente fonda le proprie richieste sulla pretesa violazione di una norma costituzionale (l'art. 14, lett. l, St. Sic.), come ritiene di doverla interpretare alla luce delle relative norme di attuazione in ordine ai precisi confini delle competenze legislative vantate dalla Regione Siciliana in materia di pesca nell'ambito del mare territoriale (art. 1, d.P.R. n. 903 del 1975), ciò basta a dimostrare che sussistono tutti gli elementi perché quella in discussione possa essere considerata una questione di legittimità costituzionale.

1.2. - Va parimente respinta l'eccezione della Regione Siciliana, vòlta a richiedere a questa Corte una dichiarazione di cessazione della materia del contendere in ordine alla questione relativa agli artt. 3 e 32 della legge regionale n. 1 del 1980.

Pur senza analizzare nel dettaglio se e quali norme impugnate restino in vigore dopo l'adozione della legge regionale n. 26 del 1987, sta di fatto che, poiché, a differenza di quanto disposto per le leggi di altre regioni, la presentazione di un ricorso statale per il controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali siciliane non preclude, come in ipotesi, la promulgazione e l'entrata in vigore delle leggi medesime (art. 29 St. Sic.) e poiché la legge

sopravveniente ha innovato le norme oggetto della presente impugnazione soltanto per il futuro e senza alcun effetto retroattivo, permane la necessità per questa Corte di pronunciarsi nel merito della questione in relazione agli effetti prodotti dalle norme impugnate dal momento della loro entrata in vigore fino alla loro abrogazione con la successiva legge regionale del 1987, i quali potrebbero essere travolti, ove non siano già esauriti, da una dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disciplina normativa impugnata.

Né, del resto, può trarsi alcun argomento in senso contrario dal fatto che lo Stato non abbia ritenuto d'impugnare il sopravvenuto art. 3 della l. r. n. 26 del 1987, il quale prevede un meccanismo d'incentivazione finanziaria diretto ai medesimi scopi e ispirato alla stessa ratio di quello previsto dalle disposizioni oggetto del presente giudizio. Infatti, contrariamente a quanto sembra supporre la difesa della Regione Siciliana, non si può dedurre che la mancata impugnazione di disposizioni analoghe o persino identiche possa avere il significato di rinuncia tacita a un precedente ricorso, poiché, ammessa pure in via ipotetica la configurabilità nel processo costituzionale di una rinuncia implicita conseguente a un comportamento univocamente convergente del ricorrente che si ponga in assoluta incompatibilità con la volontà manifestata nel precedente ricorso, non si può escludere che un comportamento omissivo, come quello invocato dalla resistente come prova della supposta rinunzia, sia legato ad un possibile affidamento del ricorrente ai poteri di annullamento di ufficio che questa Corte vanta in relazione a norme analoghe o identiche a quelle impugnate, in base all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Esso, pertanto, non può esser in alcun modo interpretato nel senso voluto dalla regione resistente.

1.3. - Non di meno la questione di legittimità costituzionale concernente gli artt. 3 e 32 della legge regionale n. 1 del 1980, sollevata dal Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana nei termini indicati nel punto 1, va dichiarata non fondata.

Appare, infatti, del tutto incongruo individuare in una serie di elementi quantitativi - come l'alto tonnellaggio o l'elevata potenza dei motori dei natanti ammessi ai benefici, ovvero l'ammontare degli stanziamenti previsti per il finanziamento delle relative incentivazioni - un sintomo sicuro di una volontà obiettivata dal legislatore, vòlta a disciplinare la pesca marittima al di là dei confini cui l'art. 14, lett. l, St. Sic. e le norme di attuazione contenute nel d.P.R. n. 913 del 1975 (art. 1) circoscrivono l'esercizio della relativa competenza, vale a dire il limite del mare territoriale prospiciente il territorio isolano.

Contrariamente a quel che suppone lo Stato nel suo ricorso, tra il mezzo del potenziamento della flotta di natanti da pesca, compresi i motopescherecci aventi stazza lorda di duecento tonnellate, e il fine di incoraggiamento della flotta medesima a pescare al di là dei confini del mare territoriale non c'è alcun nesso di consequenzialità logica, dovendosi piuttosto individuare negli interventi predisposti dalla legge impugnata ben altri fini, del tutto leciti e attinenti alla pesca nel mare territoriale, quali la sicurezza dei pescatori, la più elevata efficacia degli strumenti idonei alla pesca e così via. Quelle prospettate dal ricorrente sono, pertanto, mere illazioni che, non potendosi minimamente imputare, secondo i parametri di un'ordinaria ragionevolezza, alle norme contenute negli artt. 3 e 32 della l. r. n. 1 del 1980, non meritano accoglimento.

2. - La seconda questione sollevata dal Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe riguarda l'art. 13 della stessa legge, il quale, nel prevedere che l'Assessore regionale competente può stipulare convenzioni con gli enti di ricerca o specializzati ivi menzionati "previo parere della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale e prescindendo dal parere prescritto dall'art. 5 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni" (cioè il parere del Consiglio di Stato sui contratti al di sopra di un certo ammontare), si porrebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 4, comma secondo, del d. leg.vo 6 maggio 1948, n. 654 (contenente norme di attuazione dello Statuto per le funzioni spettanti al Consiglio di Stato), che così dispone: "gli

atti per i quali le leggi vigenti richiedono il parere del Consiglio di Stato, qualora siano emanati dall'Amministrazione regionale, sono sottoposti al parere del Consiglio di giustizia amministrativa".

La censura è fondata.

Anche se i termini della questione di costituzionalità non sono perspicuamente delineati dal ricorrente - tanto da giustificare l'impressione, adombrata dalla Regione resistente, che si invochi come unico parametro del giudizio una norma di attuazione dello Statuto -, appare non di meno chiaro che l'esame della costituzionalità dell'art. 13 della legge regionale n. 1 del 1980 debba formalmente avvenire in confronto con l'art. 23 dello Statuto siciliano, il quale pone la norma costituzionale di carattere generale sulle funzioni consultive delle "sezioni" del Consiglio di Stato operanti in Sicilia, in relazione all'art. 4, comma secondo, del d. leg.vo n. 654 del 1948, che precisa, come s'è prima visto, da quale specifico organo e in quali casi vanno dati i suddetti pareri.

Ebbene, dal complesso di norme appena richiamato risulta che tutti gli atti per i quali le leggi vigenti richiedono il parere del Consiglio di Stato sono sottoposti, quando siano adottati dall'Amministrazione pubblica della Regione Siciliana, al parere del Consiglio di giustizia amministrativa. E, poiché gli artt. 5 e 6 del r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, come successivamente modificato, prescrivono il parere del Consiglio di Stato sui progetti di contratto delle amministrazioni statali i cui importi superino un predeterminato ammontare, non si può non concludere che la deroga prevista nell'ultimo comma dell'articolo impugnato, nel senso della sottrazione di tutte le convenzioni ivi contemplate al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, è, per la parte riferita, costituzionalmente illegittimo.

Né può valere in senso contrario l'argomento addotto nel corso della pubblica udienza dalla difesa della Regione Siciliana. Secondo la resistente, poiché l'art. 4 delle ricordate norme di attuazione esige che il parere del Consiglio di giustizia amministrativa debba essere prestato verso tutti gli atti amministrativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è richiesto dalle "leggi vigenti" e poiché quest'ultima generica dizione sembra riferirsi sia alle leggi statali sia a quelle regionali, la deroga prevista dall'articolo impugnato sarebbe pienamente legittima in quanto stabilita, per l'appunto, da una legge (regionale) vigente.

In realtà, questo ragionamento dimentica che, con riferimento al caso specifico, l'espressione "leggi vigenti" contenuta nell'art. 4 delle citate norme di attuazione va necessariamente letta come riferentesi alle sole leggi statali, in quanto, nel trasferire al Consiglio di giustizia amministrativa, in relazione agli atti dell'amministrazione siciliana, la competenza consultiva propria del Consiglio di Stato, il riferimento alle ipotesi in cui tale competenza dev'esser esercitata non poteva e non può logicamente farsi se non attraverso il parallelismo con le ipotesi previste per i pareri del Consiglio di Stato.

E ciò significa, più in particolare, che se le leggi della Regione Siciliana possono stabilire ipotesi ulteriori di richiesta del parere rispetto a quelle previste dalle leggi statali in relazione al Consiglio di Stato, non possono tuttavia escludere ipotesi per le quali le leggi nazionali obbligano a richiedere quel parere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, ultimo comma, della legge regionale 4 gennaio 1980, n. 1 ("Provvedimenti per la razionalizzazione della pesca in Sicilia") nella parte in cui prescrive che le convenzioni ivi previste sono stipulate "prescindendo dal parere prescritto dall'art. 5 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni";

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente gli artt. 3 e 32 della stessa legge regionale siciliana 4 gennaio 1980, n. 1, sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana in riferimento all'art. 14, lett. l, dello Statuto siciliano, come attuato dall'art. 1 del d.P.R. 12 novembre 1975, n. 913 ("Norme di attuazione dello statuto per la regione siciliana in materia di pesca marittima").

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

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 ottobre 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.