CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **496/1989** (ECLI:IT:COST:1989:496)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**
Udienza Pubblica del **03/10/1989**; Decisione del **26/10/1989**
Deposito del **10/11/1989**; Pubblicazione in G. U. **15/11/1989**
Norme impugnate:
Massime: **14176**
Atti decisi:

N. 496

SENTENZA 26 OTTOBRE-10 NOVEMBRE 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: 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 promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 5 maggio 1989, depositato in Cancelleria il 15 maggio 1989 ed iscritto al n.7 del registro ricorsi 1989, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione 29 dicembre 1988, n. 846, dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Regione Abruzzi, contenente approvazione di risoluzione interna in tema di "ordine delle precedenze nelle pubbliche funzioni in occasione di manifestazioni indette nell'ambito delle Regioni"; della deliberazione 9 febbraio 1989 del Consiglio regionale della Regione Abruzzi, contenente "presa d'atto" della predetta deliberazione; della lettera circolare 9 marzo 1989, n.1972 inviata ai Sindaci dei comuni abruzzesi e della lettera 9 marzo 1989, n.1973, indirizzata al Commissario di Governo

nella menzionata Regione;

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 3 ottobre 1989 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Udito l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

Con ricorso 24 aprile 1989 il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, sollevava conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Abruzzi in relazione alla Deliberazione 29 dicembre 1988 n. 846 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che aveva approvata la proposta di risoluzione interna concernente l'Ordine delle precedenze nelle pubbliche funzioni, in occasione di manifestazioni indette nell'ambito della Regione: proposta avanzata dal Dirigente del Servizio Informazione, Stampa e Pubbliche relazioni del Consiglio Regionale.

Il ricorso si estendeva altresì alla Deliberazione 9 febbraio 1989 del Consiglio Regionale, che aveva "preso atto" del predetto provvedimento dell'Ufficio di Presidenza, nonché alla lettera circolare 9 marzo 1989 n.1972 diretta, in argomento, ai Sindaci dei Comuni abruzzesi, e della lettera pari data n.1973 diretta, sullo stesso oggetto, al Commissario del Governo per la Regione stessa.

Dalle predette lettere risulta effettivamente che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio (e il Consiglio stesso nel prenderne atto) ha ritenuto di approvare la proposta del citato Servizio consiliare nell'intento di sopperire - in attesa di auspicata riforma - alle carenze della Circolare 26 dicembre 1950, n. 92019/12840/6 della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, pur aggiornando il r.d. 16 dicembre 1927 n. 2210, non teneva conto della istituzione delle Regioni a Statuto ordinario né di alcune nuove alte cariche dello Stato, come il Presidente della Corte Costituzionale.

Rilevava, in proposito, il ricorrente che la determinazione dell'ordine di precedenza tra le varie cariche pubbliche, e in genere nelle pubbliche manifestazioni, costituisce una delle più antiche prerogative del potere centrale dello Stato (art.1 n.9 del r.d. 14 novembre 1901 n. 466). Attualmente la materia è disciplinata dal r.d. 16 dicembre 1927 n. 2210 e dalla Circolare del 1950 della Presidenza del Consiglio dei Ministri sopra richiamata (peraltro aggiornata da quella del 1959).

Quanto all'ulteriore aggiornamento di tale atto, è all'opera presso la Presidenza stessa del Consiglio dei Ministri un gruppo di lavoro cui partecipano i rappresentanti degli organi costituzionali e di vertice della Repubblica.

Va anche aggiunto che il cosidetto "cerimoniale diplomatico", inteso come insieme di regole di comportamento per il corretto svolgimento dei rapporti tra gli Stati e tra le persone che li rappresentano, è disciplinato con precisione da fonti di diritto internazionale.

Ne consegue che, in un così complesso quadro di riferimento normativo, anche internazionale, soltanto lo Stato è in grado di disciplinare l'ordine di precedenza fra i partecipanti a manifestazioni pubbliche, quando si consideri che essi esprimono la presenza di molteplici Istituzioni della Repubblica di vario livello (costituzionale e non) e di vario ambito territoriale, oltre che eventualmente di Stati esteri e di organizzazioni comunitarie e internazionali.

È per questo che un siffatto potere non è compreso nelle materie di competenza regionale elencate nell'art.117, primo comma, della Costituzione, ed è perciò che i citati atti della Regione Abruzzo sono in contrasto tanto con il predetto art. 7 quanto con l'art. 5 Cost. e con i principi fondamentali desumibili dalle altre menzionate disposizioni legislative: sicché devono essere considerati illegittimi ed invasivi dei poteri attribuiti allo Stato.

Chiede, perciò, conclusivamente il ricorrente che la Corte Costituzionale dichiari spettare esclusivamente allo Stato, nell'ordinamento interno della Repubblica, il potere di stabilire l'ordine di precedenza di cui si è detto, annullando di conseguenza gli atti della Regione Abruzzo, in relazione ai quali è stato sollevato il conflitto.

Innanzi alla Corte è intervenuto soltanto il Presidente del Consiglio dei Ministri, sempre tramite l'Avvocatura generale dello Stato, che all'udienza si è riportata alle dette conclusioni.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Abruzzi, investendo nel ricorso più di un provvedimento.

Innanzitutto la Deliberazione 29 dicembre 1988 n. 846, dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che approvava una proposta di risoluzione interna concernente l'"Ordine delle precedenze nelle pubbliche funzioni, in occasione di manifestazioni indette nell'ambito della Regione": proposta presentata da un Capo Servizio del Consiglio stesso.

In secondo luogo la Deliberazione 9 febbraio 1989 del Consiglio Regionale, che - senza alcun rilievo - aveva "preso atto" del predetto provvedimento dell'Ufficio di Presidenza.

Ed infine, due lettere del Presidente del Consiglio Regionale: l'una, datata 9 marzo 1989 n. 1972, a carattere "circolare", diretta a tutti i Sindaci dei Comuni abruzzesi, e l'altra, di pari data, n.1973, diretta al Commissario del Governo per la Regione stessa. In tali lettere il Presidente, parafrasando sostanzialmente il contenuto della relazione del Capo servizio che accompagnava la proposta, rilevava che la Circolare 26 dicembre 1950, n. 92019/12840/16, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che regola l'Ordine delle precedenze nelle pubbliche cerimonie, necessitava ormai di un aggiornamento in quanto l'esperienza l'ha dimostrata manchevole. In particolare, le lettere - come, del resto, la relazione e il contenuto della "risoluzione" dell'Ufficio di Presidenza - si riferiscono ad un'asserita grave lacuna, come quella di avere omesso un'alta carica dello Stato, qual'è sicuramente il Presidente della Corte Costituzionale, nonché alcune rilevanti Autorità locali.

Le lettere concludevano, perciò, alludendo ad un apposito Comitato che stava elaborando, per conto dei Consigli Regionali, proposte di modifiche, e comunicando che "nel frattempo" l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con la presa d'atto del Consiglio stesso, aveva provveduto a fare chiarezza elaborando un Ordine delle precedenze da valere in occasione di manifestazioni indette in ambito regionale.

Il ricorrente, rilevato che la determinazione dell'ordine di precedenza tra le varie cariche pubbliche di qualunque livello rappresenta una delle più antiche prerogative dello Stato, e che comunque la Costituzione non prevede alcuna competenza in materia delle Regioni, sicché gli atti impugnati sono invasivi dell'esclusiva competenza statale, chiede che questa Corte dichiari formalmente la spettanza allo Stato di tale competenza, annullando di conseguenza gli atti impugnati.

2. - Il ricorso è fondato.

Pur essendo esatto quanto affermato nel ricorso, secondo cui effettivamente quella qui in contestazione è una delle più tradizionali prerogative dello Stato, ciononostante l'argomento non potrebbe essere di per sé risolutivo. Infatti, con la scomparsa dello Stato a struttura centralizzata, e l'avvento di una Legge fondamentale che riconosce, ed anzi promuove, le autonomie locali, adeguando alle esigenze dell'autonomia e del decentramento i principi ed i metodi della sua legislazione (art. 5 Cost.), molte antiche prerogative statali sono state, in realtà, trasferite alle Regioni.

Ma sta di fatto che, proprio sul piano normativo costituzionale, non esiste alcuna disposizione che abbia attribuito alle Regioni siffatta competenza né legislativa né amministrativa. Non sul piano legislativo, perché esso è espressamente e tassativamente contenuto nei limiti delle materie elencate nell'art.117 Cost.; né esistono altre leggi costituzionali che, ai sensi dell'ultimo inciso del primo comma del detto articolo, attribuiscano questa materia alle Regioni.

Non sul piano amministrativo, perché queste funzioni sono correlative a quelle normative, né risulta che lo Stato abbia con legge delegato alla Regione l'esercizio di siffatta funzione, ai sensi del secondo comma dell'art. 118 Cost.

Ed è conforme a logica che questo e non altro possa essere in materia lo stato dell'ordinamento della Repubblica.

Soltanto lo Stato, infatti, come correttamente assume il ricorrente, è effettivamente in grado di disciplinare l'ordine di precedenza fra le alte cariche e fra queste e le altre Istituzioni della Repubblica di vario livello, anche non costituzionale. Così come soltanto allo Stato spetta di precisare e coordinare le precedenze dei vari organi statali localmente decentrati, tenendo conto anche delle corrispettive competenze territoriali a livello interregionale, regionale, provinciale o locale.

Ma anche per ciò che concerne le varie Autorità degli Enti territoriali autonomi, soltanto lo Stato ha la possibilità di inserirle adeguatamente fra le altre cariche dello Stato, opportunamente apprezzando e dosando precedenze che, in tal caso, vengono necessariamente a confronto con poteri statali istituzionali e persino costituzionali. Situazione che diventa delicata, poi, quando interferiscano alti rappresentanti di Stato esteri e di organizzazioni comunitarie e internazionali.

Si spiega, dunque, perché il difficile e delicato coordinamento di così varie e complesse situazioni non possa e non debba competere ad altri che allo Stato. Del resto, la riprova di una siffatta necessità è rappresentata proprio dal documento elaborato dalla Regione Abruzzi che si dimostra erroneo e nemmeno adeguatamente informato.

Infatti, l'intervento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale abruzzese viene giustificato, nella lettera ai Sindaci e al Commissario del Governo, dalla necessità di aggiornare la citata Circolare della Presidenza del Consiglio del 1950 che, fra l'altro, avrebbe dimenticato un'alta carica dello Stato.

Dimostra così la Regione di non essere nemmeno aggiornata con gli atti della Presidenza del Consiglio: non è vero, infatti, che quell'alta Autorità non figuri nell'Ordine delle precedenze perché la richiamata Circolare del 1950 è stata integrata con la nota 10 dicembre 1959 del Presidente del Consiglio che ha collocato quell'alta Autorità al livello che le compete.

3. - Accertata così la spettanza dell'attribuzione allo Stato, non sembra possa sorgere dubbio sulla effettiva invasività degli atti denunziati.

Benché si definisca "risoluzione interna" l'approvazione dell'"Ordine delle precedenze" deliberata dall'Ufficio di Presidenza, sta di fatto che il Consiglio Regionale ne ha preso atto, senza muovere alcuna obbiezione né sulla competenza né sul merito, e il Presidente del Consiglio Regionale l'ha poi trasmessa a tutti i Sindaci della Regione con manifesto intento di aggiornamento, sia pure transitorio, della Circolare 26 dicembre 1950 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per tal modo si è interferito nella competenza dello Stato, che fra l'altro aveva già provveduto ad un parziale aggiornamento con la citata Circolare 10 dicembre 1959 e con la successiva Disposizione del 30 novembre 1988, e che, fin dal 1985, ha costituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un Gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Presidenza della Repubblica, delle due Camere e della Corte Costituzionale, nonché dei Ministri degli Esteri e della Difesa, per un definitivo aggiornamento e riordinamento di tutta la materia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta esclusivamente allo Stato il potere di stabilire l'ordine di precedenza fra le varie cariche pubbliche, anche con riferimento alle pubbliche cerimonie e manifestazioni;

Conseguentemente annulla i seguenti atti della Regione Abruzzi: 1) La Deliberazione 29 dicembre 1988 n. 846 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale; 2) La Deliberazione 9 febbraio 1989 del Consiglio Regionale che "prende atto" della predetta Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza consiliare; 3) La lettera 9 marzo 1989, n. 1972 prot., diretta a tutti i Sindaci della Regione Abruzzi; 4) La lettera 9 marzo 1989, n. 1973 prot., diretta al Commissario del Governo per la Regione Abruzzi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 ottobre 1989.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 novembre 1989.

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.