CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **278/1991** (ECLI:IT:COST:1991:278)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **19/03/1991**; Decisione del **23/05/1991**
Deposito del **12/06/1991**; Pubblicazione in G. U. **19/06/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17346 17347 17348 17349 17350 17351**
Atti decisi:

N. 278

SENTENZA 23 MAGGIO-12 GIUGNO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Liguria, Sardegna e Lombardia notificati rispettivamente il 2 gennaio 1991, il 31 dicembre 1990, il 4 ed il 3 gennaio 1991, depositati in cancelleria il 7, 8, 9 e 12 gennaio 1991, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro del commercio con l'estero del 30 ottobre 1990 (Elenco delle merci sottoposte ad autorizzazione per l'esportazione e per il transito), in particolare in relazione all'allegato 3 (ex cap. 97) concernenti gli oggetti d'arte ed iscritti ai nn. 2, 4, 5 e 6 del registro conflitti 1991.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 1991 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Toscana, Paolo Zanchini per la Regione Liguria, Sergio Panunzio per la Regione Sardegna, Roberto Gianolio per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, con riferimento al decreto del Ministro del commercio con l'estero 30 ottobre 1990 (Elenco delle merci sottoposte ad autorizzazione per l'esportazione e il transito) ritenendo quest'ultimo lesivo delle attribuzioni regionali costituzionalmente tutelate dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 9 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, e dagli artt. 47 e 48 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Su tale base, la ricorrente chiede l'annullamento del decreto sopra indicato nella parte in cui prevede, con riferimento agli oggetti d'arte (allegato 3, cap. ex 971, che l'esportazione definitiva o temporanea di codici, manoscritti, incunaboli, stampe, libri e incisioni sia vincolata alla presentazione di una licenza o di un nulla osta, al cui rilascio sono autorizzati esclusivamente gli Uffici di esportazione degli oggetti di antichità e d'arte dipendenti dal Ministero per i beni culturali e ambientali, aventi sede presso alcune Soprintendenze.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata non terrebbe conto del fatto che l'art. 9, lettera f), del d.P.R. n. 3 del 1972, nell'ambito di un'ampia delega delle funzioni amministrative residuate allo Stato dopo il trasferimento delle Soprintendenze ai beni librari (art 8, del d.P.R. n. 3 del 1972) e al fine di consentire un più organico esercizio delle competenze in materia di musei e biblioteche degli enti locali, ha delegato a'lle regioni l'esercizio delle "funzioni di ufficio per l'esportazione, ai termini della legge 1° giugno 1939, n. 1089". Sempre secondo la ricorrente, tale assegnazione di competenze risulterebbe confermata dalle disposizioni degli artt. 47 e 48 del d.P.R. n. 616 del 1977 e non sarebbe contraddetta dal decreto del Ministro per il commercio con l'estero 14 luglio 1990, n. 313; (Regolamento contenente i regimi di importazione ed esportazione delle merci), a cui dà esecuzione il decreto impugnato, tantoché la Regione Toscana avrebbe più volte esercitato suoi poteri legislativi e amministrativi con riguardo alle autorizzazioni e ai nulla-osta all'esportazione previsti dalla legge n. 1089 del 1939.

In ordine all'ammissibilità del conflitto di attribuzione, proposto a tutela di funzioni che le sono state delegate dallo Stato, la Regione Toscana osserva che dalle disposizioni sopra citate emerge che la competenza regionale è frutto di una delega che lo Stato ha effettuato a fronte di una corrispettiva diminuzione delle proprie competenze e con il fine di configurare competenze regionali organizzate per settori di materie, sicché ricorrerebbero nel caso di specie quei requisiti di "traslatività" e di "necessarietà" che la giurisprudenza più recente di questa Corte richiede per l'ammissibilità dei conflitti su competenze delegate (sent. n. 559 del 1988).

2. - Anche la Regione Liguria ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto 30 ottobre 1990, con ricorso regolarmente notificato e depositato.

I motivi addotti dalla Regione Liguria a sostegno dell'ammissibilità della fondatezza del proprio ricorso sono sostanzialmente identici a quelli espressi dalla Regione Toscana.

3. - Con ricorso ritualmente notificato e depositato, anche la Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione al decreto 30 ottobre 1990, con riguardo alle previsioni dell'allegato 3, cap. ex 97, ritenendolo invasivo delle attribuzioni di tipo esclusivo ad essa

garantite dagli artt. 3, lettera q), 5 e 6 dello Statuto speciale (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) in materia di biblioteche e musei di enti locali, nonché della propria competenza integrativa in materia di antichità e belle arti.

Tali, disposizioni statutarie, continua la ricorrente, sono state oggetto di ulteriori specificazioni nelle norme di attuazione dello Statuto e, in particolare, nell'art. 2 del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1532, che ha trasferito alla Regione Sardegna la preesistenta Soprintendenza ai beni librari, e nel successivo d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, il cui art. 12, lettera f), ha delegato altresì l'esercizio delle funzioni di ufficio per l'esportazione ai termini della legge n. 1089 del 1939.

Il ricorso della Regione Sardegna ripete sostanzialmente le argomentazioni espresse dalle altre regioni ricorrenti a sostegno dell'ammissibilità e della fondatezza del conflitto sollevato.

4. - Infine, anche la Regione Lombardia, con ricorso ritualmente notificato e depositato, ha denunciato come lesivo delle proprie attribuzioni il decreto 30 ottobre 1990, sollevando conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, cosi come attuati dagli artt. 7 e 9 del d.P.R. n. 3 del 1972 e 7 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonché in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Oltre a ripetere sostanzialmente i motivi espressi negli altri ricorsi, la Regione Lombardia afferma che il quadro normativo delineato con riguardo alle competenze regionali in materia di esportazione di antichità librarie non è stato alterato dalle successive disposizioni statali e, in particolare, dal decreto legge 5 luglio 1972, n. 288, convertito nella legge 8 agosto 1972, n. 487, recante nuove norme in materia di esportazione delle cose di interesse artistico, nonché dal decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, con il quale è stato istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali, convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5. Pertanto, la sottrazione alle regioni, con conseguente attribuzione al Ministero per i beni culturali, delle competenze in materia di rilascio di licenze e nulla-osta per l'esportazione di antichità librarie - disposta oltretutto' con un decreto ministeriale, vale a dire con un atto che, in quanto tale, nessun effetto abrogativo può dispiegare rispetto alle disposizioni legislative vigenti - comprometterebbe l'organico esercizio delle funzioni regionali relative alle materie di musei e biblioteche di interesse locale, con conseguente pregiudizio anche del principio di buon andamento dell'amministrazione garantito dall'art. 97 della Costituzione.

5. - In tutti i giudizi si è costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri svolgendo identiche argomentazioni e concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza del conflitto.

In primo luogo, l'Avvocatura dello Stato richiama la giurisprudenza di questa Corte che nega l'ammissibilità dei conflitti di attribuzione in materie oggetto di delega, con particolare riferimento alla configurazione della delega di funzioni amministrative disposte dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977. In particolare, l'Avvocatura osserva che la delega alle regioni delle competenze statali già esercitate dalle Soprintendenze librarie, corrisponde solo ad un segmento dell'attività amministrativa relativa alle esportazioni di antichità librarie, dal momento che residuerebbero in capo allo Stato numerose funzioni sovraordinate e poteri concorrenti riguardanti il medesimo oggetto.

L'Avvocatura sostiene, inoltre, che la disposizione denunciata come invasiva delle competenze regionali, oltre ad essere già contemplata nel decreto del Ministro per il commercio con l'estero 28 giugno 1989, n. 294, che non è mai stato oggetto di impugnativa per i motivi addotti nei presenti conflitti, sarebbe priva di qualsiasi attitudine lesiva, sia perché il decreto 30 ottobre 1990 promana da una autorità, come il Ministro del commercio con l'estero, che non dispone di competenze istituzionali al riguardo, sia perché si tratterebbe di un atto meramente notiziale è ricognitivo della normativa previgente in tema di vincoli all'esportazione di oggetti d'arte.

L'Avvocatura dello Stato aggiunge, infine, che il riferimento agli uffici di esportazione contenuto nel decreto denunciato non è necessariamente indicativo di quelli statali, ben potendo ricomprendere anche quelli delle regioni, poiché ciò non sarebbe incompatibile con la previsione di un rapporto di dipendenza dal Ministero per i beni culturali, in considerazione dei poteri di sovraordinazione che allo stesso residuano rispetto alle competenze degli uffici regionali di esportazione.

6. - In prossimità dell'udienza le Regioni Toscana, Liguria e Sardegna hanno presentato memorie con le quali ribadiscono le argomentazioni esposte negli atti introduttivi del giudizio, soffermandosi a contestare puntualmente le eccezioni di inammissibilità opposte dall'Avvocatura dello Stato.

Per quanto riguarda l'eccezione relativa all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione con riferimento a funzio'ni amministrative delegate dallo Stato alle regioni, le ricorrenti insistono sulla natura devolutiva e necessaria della delega disposta dagli artt. 9, lettera f), del d.P.R. n. 3 del 1972 (per le regioni a statuto ordinario) e 12, lettera f), del d.P.R. n. 480 del 1975 (per la Regione Sardegna), relativamente alle funzioni di ufficio per l'esportazione già di competenza delle Soprintendenze librarie trasferite alle regioni. In particolare, esse osservano che nessuno dei poteri statali elencati nell'atto di intervento dell'Avvocatura contraddice ai caratteri di traslatività e necessarietà della delega, trattandosi di poteri tutti riconducibili a funzioni statali di indirizzo, compatibili, come tali, con la natura devolutiva della delega disposta a favore delle regioni, conformemente a quanto richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ammissiva di conflitti di attribuzione sollevati a tutela di competenze regionali delegate.

Quanto, poi, alla menzione da parte dell'Avvocatura dello Stato del decreto 28 giugno 1989, n. 294, recante disposizioni che il successivo decreto 30 ottobre 1990 denunciato nel presente giudizio si sarebbe limitato a riprodurre, oltre alla specifica obiezione contenuta nella memoria della Regione Toscana, secondo la quale, essendo mutato il quadro normativo di riferimento per effetto della legge 19 aprile 1990, n. 84, e del decreto del Ministro del commercio con l'estero 14 luglio 1990, n. 313, la disposizione del D.M. 30 ottobre 1990, denunciata nel presente conflitto, dovrebbe intendersi come innovativa rispetto a quella, formalmente identica, del precedente decreto, tutte e tre le ricorrenti ricordano la giurisprudenza di questa Corte che concordemente afferma l'irrilevanza dell'istituto dell'acquiescenza nel giudizio costituzionale e, in particolare, in quello per conflitto di attribuzione.

Infine, relativamente alla pretesa inidoneità lesiva dell'atto impugnato, a parte l'osservazione della Regione Toscana secondo la quale il rilievo dell'Avvocatura potrebbe significare che le competenze degli uffici di esportazione assegnati alle regioni siano quelle asserite dalle ricorrenti, tutte e tre le regioni sostengono che la disposizione denunciata, non facendo menzione delle competenze regionali in materia di beni librari, manifesterebbe una inequivoca volontà statale di riappropriazione di una funzione di stretta appartenenza regionale.

7. - Nel corso della discussione tutte le parti si sono soffermate soprattutto sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione. In particolare la Regione Toscana ha ricordato che, nell'ambito della propria organizzazione è stata disposta l'abolizione della preesistente Soprintendenza ai beni librari e la ricomprensione di questo ufficio in un unico servizio regionale per i beni librari, con conseguente trasferimento di personale e mezzi e con la determinazione di sub-deleghe nell'ambito delle complessive competenze regionali.

L'Avvocatura dello Stato ha, invece sottolineato l'esistenza di un rapporto gerarchico tra gli uffici statali e quelli toccati dall'atto impugnato, al fine di avvalorare le similitudini tra il caso oggetto del presente giudizio e la materia dei beni ambientali e paesaggistici, in ordine alla quale anche la più recente giurisprudenza costituzionale ha ribadito l'inammissibilità del

conflitto di attribuzione relativo a funzioni delegate, per la persistenza di poteri statali concorrenti previsti dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Toscana, Liguria, Sardegna e Lombardia hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministro del commercio con l'estero 30 ottobre 1990 (Elenco delle merci sottoposte ad autorizzazione per l'esportazione e il transito.

Secondo le ricorrenti, tale atto sarebbe lesivo delle attribuzioni legislative e amministrative costituzionalmente garantite ad esse (per le regioni a statuto ordinario, dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 9, lettera f, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, e dagli artt. 47 e 48 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; per la Regione Sardegna, dagli artt. 3, lettera q), 5 e 6 del proprio Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione), nella parte in cui prevede che l'esportazione, definitiva o temporanea, degli oggetti d'arte e di valore storico, ivi compresi i codici, i manoscritti, gli incunaboli, le stampe, i libri e le incisioni, sia vincolata alla presentazione di una licenza o di un nulla-osta, al cui rilascio sono autorizzati esclusivamente, gli uffici di esportazione degli oggetti di antichità e d'arte dipendenti dal Ministero per i beni culturali e ambientali, aventi sede presso alcune Soprintendenze.

Poiché i ricorsi indicati in epigrafe contestano le medesime competenze e hanno ad oggetto lo stesso atto, i relativi giudizi per conflitto di attribuzione vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - L'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente presentato tre distinte eccezioni di inammissibilità riguardo ai ricorsi proposti, sostenendo, in particolare, che:

a) l'atto impugnato non sarebbe idoneo a ledere le competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, in considerazione della natura meramente notiziale e ricognitiva dello stesso rispetto alla normativa previgente in tema di vincoli all'esportazione di oggetti d'arte;

b) rispetto al giudizio in esame si sarebbe prodotta acquiescenza, in conseguenza del fatto che una disposizione identica a quella ora contestata, contenuta nel precedente decreto del Ministro del commercio con l'estero 28 giugno 1989, n. 294, non è stata oggetto di impugnazione per gli stessi profili qui sollevati;

c) il decreto impugnato concernerebbe poteri non difendibili mediante conflitto di attribuzione, dal momento che regolerebbe funzioni costituenti un semplice segmento delle attività relative all'esportazione di antichità librarie, affidato, alle regioni con una delega di funzioni non "devolutiva" e non finalizzata all'integrazione organica delle competenze proprie, tanto che sullo stesso oggetto permarrebbero allo Stato funzioni gerarchicamente sovraordinate e poteri concorrenti.

Tutte e tre le eccezioni di inammissibilità vanno respinte.

2.1 - Non può condividersi, innanzitutto, l'assunto della difesa del Presidente del Consiglio dei ministri circa l'inidoneità dell'atto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionalmente assegnate alle regioni, inidoneità che risulterebbe evidenziata sia dalla provenienza dell'atto stesso da un'autorità sprovvista della competenza a disciplinare oggetti d'arte o d'interesse culturale, sia dalle finalità meramente notiziali o ricognitive del medesimo atto.

In realtà, il decreto del Ministro del commercio con l'estero 30 ottobre 1990, adottato di concerto con il Ministro delle finanze, costituisce l'esercizio di una puntuale competenza, basata sulla legge 1° giugno 1939, n. 1089 (capo IV) e sul regolamento ministeriale contenuto nel decreto 14 luglio 1990, n. 313 (art. 11, la quale è diretta a stabilire deroghe e limitazioni alla libera importazione ed esportazione delle merci in relazione ad impegni internazionali o comunitari e per esigenze di interesse nazionale. In particolare, per la parte oggetto della impugnazione in esame, il predetto decreto provvede a individuare le merci (allegato 3) la cui esportazione è subordinata all'osservanza delle formalità specificate per ciascun prodotto. Va, dunque, escluso che l'atto impugnato adempia, a finalità meramente conoscitive o ricognitive in relazione alle quali questa Corte ha costantemente escluso che possa ravvisarsi un atto idoneo a dar vita a un conflitto di attribuzione (v., da ultimo, sentt. nn. 217 del 1985, 771 e 956 del 1988, 389 del 1989), per il fatto che esso contiene un vero e proprio provvedimento il quale, come tale, costituisce esercizio certo e attuale di una competenza che si assume come propria o che comporta, comunque, una inequivoca affermazione di una propria attribuzione. Di qui deriva la sicura idoneità dell'atto impugnato a innescare un conflitto di attribuzione. fra Stato e regioni sottoponibile alla cognizione di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 217 e 286 del 1985, 123 e 152 del 1986, 771 del 1988).

2.2. - Non può neppure essere accolta l'ulteriore eccezione dell'Avvocatura dello Stato, secondo la guale il ricorso in esame sarebbe inammissibile perché si sarebbe prodotta acquiescenza in conseguenza del fatto che la ricorrente non ha contestato l'invasività di una disposizione identica a quella ora impugnata, contenuta nel precedente decreto del Ministro del commercio con l'estero 28 giugno 1989, n. 294 (art. 1, comma secondo, e allegato 3). Per quanto la circostanza di fatto dedotta dalla difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri sia rispondente a realtà e sebbene, quindi, lo Stato abbia già esercitato la competenza ora in discussione senza aver subito allora alcuna contestazione da parte delle regioni che ora hanno lamentato la pretesa invasività dell'atto impugnato, questa Corte, con giurisprudenza costante, ha tuttavia affermato che ai giudizi per conflitto di attribuzione non è applicabile l'istituto della acquiescenza, stante l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte nei predetti giudizi (v., ad esempio, sent. n. 58 del 1959 e, da ultimo, sent. n. 525 del 1990).

2.3 - Non condivisibile è, infine, l'assunto dell'Avvocatura, dello Stato relativo alla inammissibilità del ricorso in conseguenza della non difendibilità in sede di conflitto di attribuzione della lesione di competenze assegnate alle regioni attraverso una delega di funzioni considerata dalla stessa Avvocatura come non "devolutiva" e non diretta a integrare organicamente le competenze proprie delle regioni.

Questa Corte, a partire dalla sentenza n. 559 del 1988, ha più volte affermato che le regioni sono legittimate a sollevare conflitto di attribuzione a tutela di competenze ad esse delegate dallo Stato sempreché ricorrano due condizioni, e cioè che:

a) dette competenze siano state assegnate alle regioni medesime mediante una delega "devolutiva" o "traslativa", vale a dire attraverso un conferimento delle potestà delegate alla sfera di attribuzioni regionale, il quale sia caratterizzato da una relativa stabilità e non sia accompagnato dal permanere allo Stato di poteri "concorrenti" sui medesimi oggetti della delega;

b) le stesse competenze costituiscano un'integrazione necessaria di funzioni "proprie" delle regioni, nel senso che tra le competenze trasferite e quelle delegate deve sussistere una saldatura funzionale tale che, in considerazione della conformazione risultante dalla disciplina e dalle finalità contenute nelle leggi di attuazione della ripartizione costituzionale delle competenze fra Stato e regioni, la revoca o la lesione delle funzioni delegate comporti un'incisione costituzionalmente rilevante sulle competenze "proprie" delle regioni (v. anche sentt. nn. 579, 977, 1034 e 1112 del 1981).

Per cominciare dall'ultimo dei profili accennati, occorre ricordare che la materia "musei e biblioteche degli enti locali" è stata assegnata dagli artt. 117 e 118 della Costituzione alla potestà legislativa e amministrativa delle regioni a statuto ordinario e dall'art. 3, lettera q), dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) alla potestà esclusiva della Regione sarda. Nel dare attuazione alle norme costituzionali ora menzionate, il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 (art. 8), a pochi anni di distanza dall'analoga operazione compiuta dalle norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna (d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1533, art. 21), ha trasferito alle competenze delle singole regioni le funzioni concernenti "le soprintendenze ai beni librari" aventi sede nei rispettivi territori. Nello stesso tempo, il medesimo decreto, all'art. 9, lettera f), ha delegato alle regioni le "funzioni di ufficio per l'esportazione" delle cose di interesse artistico, storico e bibliografico, aventi rilevanza locale, di cui al capo IV della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (identica delega è stata prevista per la Regione Sardegna dall'art. 12, lettera f), del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480).

Tale delega, come si deduce chiaramente dal successivo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (il quale non ha sostituito la precedente disciplina, ma l'ha integrata e resa più organica), ha affidato alle regioni funzioni strettamente strumentali a quelle concernenti "l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico, delle biblioteche (.. .. ..) appartenenti alla regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla sua vigilanza, o comungue d'interesse locale", le quali costituiscono, a norma dell'art. 47 del citato d.P.R. n. 616 del 1977, il nucleo delle competenze "proprie" delle regioni in materia di "musei e biblioteche di enti locali". E tale integrazione, come ha già rilevato questa Corte (v. sent. n. 191 del 1991, concorre a definire anche i contenuti della materia assegnata alla competenza della Regione Sardegna in guanto non contraddetta dalle norme di attuazione del relativo statuto speciale.

In altri termini, poiché le funzioni delegate relative all'esportazione temporanea e definitiva sono strumenti essenziali al fine di un organico esercizio delle competenze "proprie" concernenti l'integrità del patrimonio artistico e bibliografico d'interesse locale, nel senso che la tutela della predetta integrità non può considerarsi pienamente assicurata ove le regioni non potessero esercitare i poteri sull'esportazione delle cose appartenenti al menzionato patrimonio, non si può dubitare che tra le une e le altre competenze sussista una connessione funzionale necessaria, tale che l'eventuale lesione delle competenze delegate non potrebbe non comportare una menomazione di quelle "proprie".

Allo stesso modo, non può neppure negarsi alla delegazione di funzioni operata dall'art. 9, lettera f), del d.P.R. n. 3 del 1972 e dall'art. 12 del d.P.R. n. 480 del 1975, il carattere di piena traslatività, che costituisce, come si è prima ricordato, condizione indefettibile perché possa ammettersi la difendibilità attraverso il conflitto di attribuzione, delle competenze delegate alle regioni. Va, infatti, escluso che tra le potestà conservate allo Stato possano essere individuati poteri "concorrenti" sugli stessi oggetti che sono stati affidati alle ragioni mediante la delega delle funzioni relative alle esportazioni delle cose di valore artistico e bibliografico d'interesse locale. I poteri residuati allo Stato dopo il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, oltre a quelli di direttiva e di sostituzione generalmente previsti per le funzioni delegate, sono poteri strettamente strumentali all'esercizio delle competenze riservate allo stesso Stato a tutela del patrimonio artistico, storico e bibliografico d'interesse nazionale.

Tale è il potere che l'art. 2 del decreto-legge 5 luglio 1972, n. 288, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1972, n. 487, assegna al Ministro, in base al quale la predetta autorità può "stabilire in via preventiva e per periodi definiti che siano escluse dall'esportazione determinate categorie di cose di interesse artistico, storico, archeologico o etnografico (.. .. ..), nonché di quelle d'interesse bibliografico, documentale od archivistico in relazione alle loro caratteristiche oggettive, alla loro provenienza o appartenenza, quando l'esportazione di singole cose, rientranti in dette categorie, costituisca danno per il patrimonio nazionale tutelato dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089 (.. .. ..)". Alla stessa natura appartiene

anche il potere di vietare l'esportazione dal territorio della Repubblica di singole cose d'interesse artistico, storico, archeologico, etnografico, bibliografico, documentale o archivistico che l'art. 35 della legge n. 1089 del 1939, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge n. 288 del 1972, prevede per i casi in cui dall'esportazione possa derivare danno per il patrimonio storico e culturale nazionale". Sistematicamente collegato alle norme ora ricordate e pertanto, parimenti posto a tutela del patrimonio nazionale è il potere ministeriale di decisione delle contestazioni sul pregio dei beni presentati per l'esportazione, previsto dall'art. 36, terzo comma, della stessa' legge n. 1089 del 1939 (nessun rilievo, invece, può riconoscersi, ai fini della definizione del potere in esame, all'art. 145 del Regolamento di esecuzione contenuto nel R.d. 30 gennaio 1913, n. 363, trattandosi di fonte assolutamente inidonea a delimitare le competenze costituzionali delle regioni). Tale potere, infatti, a seguito del trasferimento alle regioni della tutela dei beni culturali d'interesse locale, non può essere costruito in altro modo che come accertamento del valore del bene rispetto al patrimonio artistico d'interesse nazionale. Infine, deve essere configurato come un potere statale a sé stante, non "concorrente" con l'autorizzazione all'esportazione, quello ministeriale, previsto dall'art. 39 della citata legge n. 1089 del 1939, relativo all'acquisto coattivo dei beni presentati per l'esportazione, dal momento che si tratta di un potere connesso a un procedimento che può autonomamente essere innescato in una molteplicità di altri procedimenti, compreso quello per l'esportazione.

3. - Nel merito i ricorsi vanno accolti.

Nel predisporre l'elenco delle merci la cui esportazione è subordinata all'osservanza delle formalità specificate per ciascun prodotto, il decreto impugnato, all'ultima voce dell'allegato n. 3, testualmente dispone che "l'esportazione, definitiva o temporanea, degli oggetti che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico, ivi compresi i codici, i manoscritti, gli incunaboli, le stampe, i libri, le incisioni e le cose di interesse numismatico, è vincolata alla presentazione, tra l'altro, di una 'licenza' o di un 'nulla-osta', al cui rilascio sono autorizzati esclusivamente gli Uffici di esportazione degli oggetti d'antichità e d'arte dipendenti dal Ministero dei beni culturali e ambientali, aventi sede presso alcune Soprintendenze".

Come risulta evidente dal tenore letterale della disposizione e dal contesto normativo dell'intero decreto, la mancata delimitazione del vincolo ivi prescritto ai beni culturali di interesse nazionale e la sottolineatura della esclusiva competenza degli uffici dipendenti dal Ministero al rilascio della licenza o del nulla-osta inducono ragionevolmente a ritenere che la statuizione ora citata faccia indiscriminatamente riferimento a tutti i beni culturali. Così conformata, l'anzidetta disposizione risulta parzialmente in contrasto con le norme costituzionali sulla ripartizione delle competenze fra Stato e regioni in materia di beni culturali e, in particolare, con l'art. 117 della Costituzione e l'art. 3, lettera q), dello Statuto speciale per la Sardegna, come attuati, rispettivamente, dall'art. 9, lettera f), del d.P.R. n. 3 del 1972 (integrato dagli artt. 47 e 48 del d.P.R. n. 616 del 1977) e dall'art. 12 del d.P.R. 24 maggio 1975, n. 480.

Secondo le norme da ultimo citate, e, in particolare ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 616 del 1977, con riferimento alla materia "musei e biblioteche degli enti locali" sono stati trasferiti alle regioni "tutti i servizi e le attività riguardanti l'esistenza, la conservazione, il funzionamento, il pubblico godimento e lo sviluppo dei musei, delle raccolte di interesse artistico, storico e bibliografico (.. .. ..) appartenenti alla regione o ad altri enti anche non territoriali sottoposti alla sua vigilanza, o comunque d'interesse locale". Tale ampio trasferimento, che per guanto riguarda la tutela e la valorizzazione del relativo patrimonio avrebbe dovuto esser precisato da una legge sui beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979 (art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977), ha tracciato una linea di divisione fra le competenze conservate allo Stato e quelle assegnate alle regioni, in base alla quale, mentre le prime hanno ad oggetto beni culturali di interesse nazionale, le altre, invece, si riferiscono soltanto ai beni di interesse locale (v. anche sentt. nn. 921 e 1034 del 1988).

Nell'ambito di queste ultime competenze, con riguardo alla questione qui trattata, sono state trasferite alle regioni le funzioni concernenti "le soprintendenze ai beni librari "aventi sede nel territorio regionale (art. 8, primo comma, del d.P.R. n. 3 del 1972) e sono state delegate alle medesime regioni "le funzioni di ufficio per l'esportazione ai termini della (.. .. ..) legge 1° giugno 1939, n. 1089 (art. 9, primo comma, lettera f), del d.P.R. n. 3 del 1972).

In conseguenza di siffatta ripartizione di competenze, i poteri in tema di esportazione dei beni culturali, compresi quelli librari e le cose d'interesse numismatico, sono distribuiti fra Stato e regioni in modo che mentre al primo spetta rilasciare le licenze o i nulla-osta per l'esportazione dei beni e delle cose rilevanti per il patrimonio artistico, storico e bibliografico nazionale, alle regioni, invece a seguito della delega "traslativa" disposta dal citato art. 9, del del d.P.R. n. 3 del 1972 (nonché dall'art. 12, lettera f), del d.P.R. n. 480 del 1975), spetta il rilascio delle licenze e dei nulla-osta per l'esportazione dei beni e delle cose di valore artistico o storico d'interesse locale. Sulla base di ciò tutti i poteri statali relativi ai beni culturali previsti nelle leggi e nei regolamenti ricordati al punto precedente devono essere correttamente interpretati come riferentisi ai soli beni il cui valore abbia rilievo per il patrimonio artistico storico e bibliografico nazionale, con esclusione di qualsiasi riferimento ai beni culturali d'interesse locale.

Messo a confronto con tale quadro normativo, il decreto impugnato è indubbiamente invasivo delle competenze affidate alle regioni in materia di esportazione dei beni culturali, nella parte in cui prevede che gli "Uffici di esportazione degli oggetti d'antichità e d'arte", appartenenti alle Soprintendenze dipendenti dal Ministero dei beni culturali e ambientali, provvedano al rilascio della licenza o del nulla-osta per l'esportazione, definitiva o temporanea, relativamente agli oggetti di valore storico, archeologico o artistico, ivi compresi i codici, i manoscritti, gli incunaboli, le stampe, i libri, le incisioni e le cose di rilievo numismatico, che abbiano interesse locale.

Nell'accogliere in parte i ricorsi indicati in epigrafe, questa Corte non può mancare di osservare come l'inattuazione dell'impegno assunto con l'art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977 di precisare nell'ambito di una legge sulla tutela dei beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979, le funzioni amministrative delle regioni e degli enti locali in ordine alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico, rende gravemente lacunoso e incerto il quadro normativo sulla ripartizione delle competenze che in materia spettano allo Stato e alle regioni. Ciò vale ancor di più se si considera che in detta materia vigono in gran parte leggi anteriori all'instaurazione dell'ordinamento regionale e se si considera che essendo la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni dipendente dal criterio dell'interesse nazionale o locale attribuibile al valore culturale di singoli beni o di categorie di beni, si rivela necessaria la definizione di adeguati raccordi e di condotte cooperative tra gli uffici statali, e quelli regionali e locali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta agli uffici di esportazione degli oggetti di antichità e d'arte dipendenti dal Ministero per i beni culturali e ambientali, aventi sede presso alcune soprintendenze, rilasciare licenze o nulla-osta per l'esportazione, definitiva o temporanea, degli oggetti che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico, ivi compresi i codici, i manoscritti, gli incunaboli, le stampe, i libri, le incisioni e le cose di rilievo

numismatico che appartengano alla regione o ad altri enti, anche non territoriali, sottoposti alla sua vigilanza, o, comunque, siano d'interesse locale;

Annulla, conseguentemente, in parte qua il decreto del Ministro del commercio con l'estero 30 ottobre 1990 (Elenco delle merci sottoposte ad autorizzazione per esportazione e il transito).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 giugno 1991.

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.