CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **157/1998** (ECLI:IT:COST:1998:157)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **25/11/1997**; Decisione del **04/05/1998**
Deposito del **08/05/1998**; Pubblicazione in G. U. **13/05/1998**
Norme impugnate:
Massime: **23899 23900**
Atti decisi:

N. 157

SENTENZA 4-8 MAGGIO 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della regione Veneto notificato il 2 ottobre 1996 depositato in cancelleria l'8 successivo per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare del Ministero dei beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici - prot. n. 24450/G2 del 22 luglio 1996, avente ad oggetto: "Legge 23 dicembre 1994, n. 724 - art. 39 del decreto-legge 25 novembre 1995, n. 498 - decreto-legge 24 gennaio 1996, n. 30 - decreto-legge 25 maggio 1996, n. 285 (Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata). Procedure applicative", iscritto al n. 26 del registro conflitti 1996.

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 1997 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'avvocato Fabio Lorenzoni per la regione Veneto e l'avvocato dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 2 ottobre 1996, e depositato l'8 ottobre 1996, la regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla circolare del Ministero dei beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici - prot. n. 24450/G2 del 22 luglio 1996, pervenuta alla regione ricorrente in data 5 agosto 1996, con nota del commissario di Governo prot. n. 3375/3108 del 2 agosto 1996.

Con la predetta circolare, avente ad oggetto "Legge 23 dicembre 1994, n. 724 - art. 39 - decreto-legge 25 novembre 1995, n. 498 - decreto-legge 24 gennaio 1996, n. 30 - decreto-legge 25 maggio 1996, n. 285 (Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata). Procedure applicative", cui era allegato il parere di analogo contenuto dell'Avvocatura generale dello Stato, espresso con nota n. 45938 in data 19 aprile 1996, fatto proprio dallo stesso Ministero, quest'ultimo riteneva necessario che le regioni impartissero le opportune disposizioni affinché venissero trasmesse alle Soprintendenze per i beni ambientali ed architettonici territorialmente competenti tutte le pratiche concernenti le richieste di autorizzazione ai fini ambientali ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, come modificato dal d.-l. n. 388 del 1996, tacitamente assentite dalle regioni stesse, onde consentire l'esercizio del potere di annullamento ministeriale ex art. 82, nono comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

La ricorrente eccepisce preliminarmente l'illegittimità della procedura con la quale è stata emanata la circolare impugnata, rilevando che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e dell'art. 2, comma 3, lettera e) della legge n. 400 del 1988, le direttive da impartire tramite il commissario di Governo per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni devono essere deliberate dal Consiglio dei Ministri.

Al riguardo, si evidenzia nel ricorso che le disposizioni di cui alla legge n. 400 del 1988 andrebbero configurate quali norme interposte, nel senso che gli adempimenti formali ivi previsti costituirebbero la esplicitazione legislativa delle procedure attuative del riparto di competenza di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La regione Veneto censura, poi, l'estensione effettuata con circolare, anziché con legge, del potere di annullamento, previsto dall'art. 82, nono comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, ai casi disciplinati dall'art. 32, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, introdotti con d.-l. n. 388 del 1996, fuori della ipotesi espressamente prevista dall'art. 12 della legge n. 68 del 1988.

Rileva, in proposito, la ricorrente che l'art. 82 del citato d.P.R. n. 616, nel delegare alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali, non ha previsto il mantenimento in capo al Ministero per i beni culturali ed ambientali di un potere di annullamento, da considerarsi eccezionale, atteso che l'art. 5 dello stesso d.P.R. prevede che gli atti emanati nell'esercizio delle funzioni delegate e subdelegate sono definitivi. Con la circolare impugnata il Ministero pretenderebbe, osserva la regione, di estendere il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica regionale ai provvedimenti di silenzio-assenso previsti dalle procedure di condono di cui all'art. 32, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, come modificato dal d.-l. n. 388 del 1996, incidendo

negativamente, attraverso una circolare, su competenze delegate alle regioni con legge.

Tale lesione di competenze assegnate mediante delega determinerebbe, tanto più in una materia strettamente connessa, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 379 del 1994, con quella urbanistica, trasferita alle regioni, una violazione costituzionalmente rilevante delle attribuzioni regionali, donde la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione.

Nel ricorso si pone, altresì, l'accento sulla equiparazione, operata dalla circolare al fine dell'esercizio del potere di annullamento, dell'istituto del silenzio-assenso al provvedimento formalmente rilasciato dall'ente delegato, equiparazione che potrebbe operare, ad avviso della regione Veneto, solo a fini di impugnativa.

In tal modo, anziché aversi il semplice espletamento della potestà concorrente in materia, si avrebbe una duplicazione di attività, contraria sia al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, sia al necessario coordinamento tra potestà concorrenti.

Del resto, l'estensione del potere di annullamento di cui si tratta non sarebbe - sempre secondo la regione - conforme al dettato di cui all'art. 20 della legge n. 241 del 1990.

Tale norma riguarderebbe, infatti, l'annullamento come potere esercitato in via di autotutela ed a tempo indeterminato, mentre, nell'ipotesi di cui all'art. 82, nono comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 il potere ministeriale di annullamento va esercitato nel breve arco temporale di sessanta giorni, sicché non sarebbe qualificabile come atto di autotutela amministrativa, bensì come annullamento eccezionale previsto in via straordinaria da una norma di legge, e, come tale, non applicabile in via analogica.

Infine, si osserva nel ricorso che la procedura oggetto della direttiva ministeriale creerebbe, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, il problema della individuazione del giudice amministrativo di fronte al quale impugnare l'eventuale silenzio ministeriale sull'istanza trasferita dall'autorità delegata.

In tal caso, infatti, i controinteressati si troverebbero nel dubbio se impugnare il silenzio dell'autorità delegata o quello successivo ministeriale, con conseguente incertezza sulla giurisdizione.

2. - Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri con patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza del ricorso.

Si osserva anzitutto nell'atto di costituzione che la circolare impugnata non costituisce un atto di indirizzo e coordinamento, limitandosi a chiarire la estensione del potere di annullamento che la legge attribuisce allo Stato. Né l'interpretazione che della legge fornisce la circolare discenderebbe, secondo l'Avvocatura, da un procedimento analogico, non versandosi in una fattispecie priva di disciplina. Ed infatti, si sottolinea nell'atto di costituzione, è la legge ad assegnare il valore di parere favorevole al silenzio serbato dalla regione e ad attribuire allo Stato il potere di annullamento dei pareri favorevoli.

Pretestuosa sarebbe, infine, l'argomentazione secondo la quale il potere di annullamento in ordine al silenzio-assenso finirebbe per comportare un riesame dell'intera questione piuttosto che del solo provvedimento, atteso che, come già sottolineato, è la legge ad assegnare il valore di provvedimento positivo al comportamento costituito dalla mancata emanazione di un espresso atto di assenso o di diniego.

Considerato in diritto

1. - La regione Veneto ricorre per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato avverso la circolare del Ministero dei beni culturali ed ambientali, Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, (prot. n. 24450/G2 del 22 luglio 1996), avente ad oggetto: "Legge 23 dicembre 1994, n. 724. Art. 39 - decreto-legge 25 novembre 1995, n. 498 - decreto-legge 24 gennaio 1996, n. 30 - decreto-legge 25 maggio 1996, n. 285 (Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata). Procedure applicative", la quale afferma la necessità che le regioni impartiscano le opportune disposizioni affinché vengano trasmesse alle Soprintendenze per i beni ambientali ed architettonici competenti per territorio le istanze di autorizzazione ambientale ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, tacitamente assentite dalle regioni stesse, al fine di consentire l'esercizio del potere di annullamento ministeriale di cui all'art. 82, nono comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

Secondo la regione, la suindicata circolare violerebbe la propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita, ponendosi anzitutto in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché con le norme interposte di cui agli artt. 4, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e 2, comma 3, lettera e), della legge n. 400 del 1988, il cui combinato disposto prevede che le direttive da impartire tramite il commissario di Governo per l'esercizio delle funzioni delegate alle regioni siano deliberate dal Consiglio dei Ministri. La normativa impugnata, poi, sempre in violazione del riparto di competenze tra Stato e regioni, estenderebbe il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica regionale ai provvedimenti di silenzio-assenso previsti dalle procedure di condono edilizio di cui all'art. 32, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, come modificato dal d.-l. n. 388 del 1996, fuori della ipotesi espressamente prevista dall'art. 12 della legge n. 68 del 1988. Ciò in difformità anche dal disposto di cui all'art. 20 della legge n. 241 del 1990, non trattandosi di un potere esercitato in via di autotutela ed a tempo indeterminato, ma di un potere da esercitarsi in un breve arco temporale (sessanta giorni), e, quindi, qualificabile come annullamento eccezionale previsto in via straordinaria da una legge, e, come tale, non applicabile in via analogica.

La circolare in questione, inoltre, violerebbe il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, in quanto determinerebbe il completo riesame della istanza di autorizzazione ambientale già rivolta dal privato alla regione, non configurandosi il riconosciuto potere ministeriale di annullamento come potere di caducazione di un provvedimento conclusivo di una istruttoria già compiuta dall'ente delegato.

Infine, sarebbe violato l'art. 24 della Costituzione, per la incertezza sulla giurisdizione che nascerebbe, in caso di silenzio ministeriale, dal dubbio se l'eventuale impugnazione debba riguardare l'inerzia dell'autorità delegata ovvero quella successiva ministeriale.

2. - Il ricorso deve ritenersi ammissibile in quanto, indipendentemente dal problema della difendibilità in sede di conflitto delle funzioni regionali delegate, certamente esistono attribuzioni della regione ricorrente nella materia della circolare impugnata alla luce dei principi affermati dalla Corte con sentenza n. 302 del 1988. Infatti la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, per di più in occasione di sanatoria-condono edilizio, è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su un concorso di competenze statali e regionali, in una attuazione legislativa di equilibri diversi, con l'osservanza in ogni caso del principio di una equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio (sentenza n. 302 del 1988).

3. - Nel merito, il ricorso è infondato.

3.1. - Il primo motivo di ricorso attinente alla procedura per l'emanazione dell'atto impugnato è privo di fondamento, in quanto parte dall'errato presupposto che la circolare del Ministero dei beni culturali e ambientali 22 luglio 1996 abbia il contenuto di un atto di

indirizzo e coordinamento, e cioè costituisca esercizio del potere dello Stato di porre vincoli all'attività amministrativa delle regioni a tutela delle esigenze di carattere unitario. La circolare si è invece limitata a fornire, in uno spirito di collaborazione, l'interpretazione che alla legge aveva dato un parere dell'Avvocatura generale dello Stato con conseguenti precisazioni in ordine alle procedure applicative, in caso di condono edilizio per abusi ricadenti in zona vincolata ai fini paesistico-ambientali, per quanto riguarda il potere attribuito al Ministero di annullamento dei pareri favorevoli rilasciati dalle regioni.

Il parere, richiamato nella circolare, non coinvolge il contenuto e i modi di esercizio dell'attività amministrativa in materia delegata alla regione, ma riguarda il potere di annullamento attribuito allo Stato e il suo ambito nelle diverse ipotesi di silenzio regionale, senza alcun vincolo innovativo per l'attività amministrativa regionale.

Dal predetto parere il Ministero ha tratto argomento per sottolineare, con la predetta circolare, la necessità che le regioni, in caso di silenzio-assenso (suscettibile di formarsi per abusi di carattere minore, cioè non comportanti aumento di superficie e di volume), trasmettano alle Soprintendenze per i beni ambientali e architettonici competenti tutte le istanze relative, corredate dalla documentazione, di fronte al riconosciuto potere ministeriale di annullamento, e ha dichiarato di rimanere in attesa di notizie sulle disposizioni che i presidenti delle regioni vorranno impartire.

Pertanto deve escludersi la necessità della speciale procedura propria degli atti di indirizzo e coordinamento ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e dell'art. 2, comma 3, lettera e), della legge n. 400 del 1988.

3.2. - Egualmente infondati sono gli altri profili di ricorso.

In ordine alle procedure ed attribuzioni delle regioni e dello Stato nelle diverse ipotesi di sanatoria-condono edilizio relative a opere in zona sottoposta a vincolo paesistico-ambientale, va affermato un potere autonomo del Ministro per i beni culturali e ambientali, da esercitarsi con l'osservanza del principio di equilibrata concorrenza e cooperazione delle competenze statali e regionali. Come la regione non può rimanere estromessa del tutto o essere relegata in una posizione assolutamente secondaria - alla stregua di quanto ha ribadito la Corte con la citata sentenza n. 302 del 1988, in occasione dell'esame dell'art. 12 del d.-l. n. 2 del 1988 - allo stesso modo sul piano costituzionale non esiste possibilità che lo Stato venga del tutto estromesso con privazione del potere di annullamento - pacificamente riconosciutogli in caso di provvedimento formalmente rilasciato dalla regione - nella ipotesi (sostanzialmente coincidente ai fini della tutela dei vincoli suddetti) di parere espresso attraverso il silenzio-assenso, in relazione al valore provvedimentale assegnato ex lege al silenzio nelle ipotesi minori.

Infatti, questo esaminato è un tipico caso che rientra nella regola, ritenuta esistente da questa Corte in quanto alle regioni spettano attribuzioni a tutela del paesaggio (sentenze n. 302 del 1988 e n. 151 del 1986), secondo cui, nell'ambito del principio di cooperazione, le competenze statali devono essere esercitate solo in caso di mancato esercizio di quelle regionali o in quanto ciò sia reso necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela. Questo a maggiore ragione si impone nelle pur limitate ipotesi in cui l'inerzia regionale sia stata procedimentalizzata quanto agli effetti. E, dunque, il potere di annullamento ministeriale in siffatte ipotesi non viene riconosciuto in via analogica, attraverso l'atto impugnato, come sostenuto dalla ricorrente. È piuttosto il valore di silenzio-assenso, attribuito all'inerzia dell'amministrazione in caso di abusi minori, a comportare che la stessa inerzia debba essere sottoposta al regime proprio - assoggettamento al potere ministeriale di annullamento - dei pareri favorevoli rilasciati dalle regioni in relazione ad abusi edilizi ricadenti in zona vincolata.

3.3. - Né alcun pregio può attribuirsi alla censura sollevata dalla regione Veneto per

contrasto con l'art. 24 della Costituzione, invocato sotto il profilo della incertezza sulla giurisdizione, determinata - in caso di silenzio ministeriale - dal dubbio se sia questo a dover essere impugnato ovvero quello serbato dalla regione in ordine alla richiesta di parere ex art. 32, secondo comma, della legge n. 47 del 1985. Al mancato esercizio del potere di annullamento ministeriale non può essere, invero, attribuito alcun significato giuridicamente rilevante, né idoneità ad essere oggetto di autonoma impugnativa, non configurandosi nei confronti del Ministro - salvo che questi abbia dato inizio di ufficio alla procedura di annullamento - un obbligo di provvedere alla cui inosservanza sia assegnato un certo valore, alla stregua di quanto invece previsto nelle ipotesi di silenzio della regione. Solo all'eventuale provvedimento positivo del Ministro saranno, quindi, applicabili le regole che assicurano la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato e, per esso, al Ministero dei beni culturali ed ambientali, indicare con circolare alle regioni le procedure applicative per l'esercizio del potere statuale di annullamento in base all'art. 82, nono comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in relazione alle ipotesi di cui all'art. 32, secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria l'8 maggio 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.