

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **285/2006** (ECLI:IT:COST:2006:285)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **CASSESE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **03/07/2006**

Deposito del **14/07/2006**; Pubblicazione in G. U. **19/07/2006**

Norme impugnate: Art. 2, c. 2°, della legge 29/01/1975, n. 5; art. 31, c. 6°, del decreto del Presidente della Repubblica 03/12/1975, n. 805.

Massime: **30609 30610**

Atti decisi: **ord. 535/2005**

SENTENZA N. 285 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma secondo, della legge 29 gennaio 1975, n. 5 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali) e dell'art. 31, comma sesto, del decreto del Presidente della Repubblica del 3 dicembre 1975, n. 805 (Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali), promosso con ordinanza del 29 luglio 2005 dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, su ricorso proposto da Pietro Fiorica ed altri contro l'Assessorato regionale ai beni culturali e ambientali e alla pubblica istruzione della Regione Siciliana, iscritta al n. 535 del registro ordinanze del 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di costituzione di Pietro Fiorica ed altri, nonché l'atto di intervento del

Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2006 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato Salvatore Pensabene Lioni per Pietro Fiorica ed altri e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli.

Ritenuto in fatto

1. - Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma secondo, della legge 29 gennaio 1975, n. 5 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali), e, «derivativamente», dell'art. 31, «con specifico riferimento al relativo comma 6», del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805 (Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali), per contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

Secondo il remittente, l'art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975, nel delegare il Governo «a disciplinare la struttura degli uffici per il definitivo assetto funzionale del Ministero [per i beni culturali e ambientali] ed a riorganizzare gli organi consultivi relativi alle materie trasferite» ai sensi del comma primo dello stesso art. 2, avrebbe omesso di prefissare qualsiasi principio o criterio direttivo per l'esercizio della delega; donde l'illegittimità derivata dell'art. 31, comma sesto, del d.P.R. n. 805 del 1975, che ha rideterminato - in assenza, appunto, di principi e criteri direttivi da parte della legge di delega - la composizione della Commissione provinciale per la compilazione degli elenchi delle bellezze naturali (*infra*, Commissione provinciale) prevista dall'art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali).

La questione è stata proposta nel corso del giudizio d'appello avverso la sentenza di primo grado che aveva respinto il ricorso per l'annullamento del decreto dell'Assessorato regionale ai beni culturali e ambientali e alla pubblica istruzione 20 aprile 1995, col quale era stata sottoposta a vincolo di temporanea immodificabilità la fascia costiera del territorio del Comune di Realmonte (AG), nel cui ambito ricadeva una porzione immobiliare di proprietà dei ricorrenti, per la quale essi avevano ottenuto due concessioni edilizie; decreto adottato su proposta della Commissione provinciale di cui all'art. 31, comma sesto, del d.P.R. n. 805 del 1975, la cui composizione, diversa da quella in precedenza stabilita dalla legge n. 1497 del 1939 (che prevedeva, fra l'altro, la presenza dei sindaci dei comuni interessati), sarebbe stata stabilita in totale assenza di principi e criteri direttivi da parte della legge di delegazione.

Il remittente precisa che la questione era stata già sollevata con precedente atto di rimessione del 2 novembre 2001, ma la Corte costituzionale, con ordinanza n. 330 del 2002, l'aveva dichiarata manifestamente inammissibile, per non avere il remittente specificamente valutato se le modificazioni intervenute nel quadro normativo anteriormente all'ordinanza di rimessione avessero inciso sulla perdurante rilevanza della questione.

Con l'ordinanza in epigrafe, il giudice remittente ribadisce la rilevanza della questione, in quanto, alla data di emanazione del provvedimento avanti a lui impugnato, era vigente l'art. 31, comma sesto, del citato d.P.R. n. 805 del 1975, emanato in base alla delega di cui all'art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975.

2. - Si è costituita la parte privata del giudizio *a quo*, sviluppando argomenti a sostegno delle ragioni per le quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

In particolare, essa rileva che, sebbene l'esercizio della delega legislativa, anche alla luce

della giurisprudenza costituzionale, non comporti che sia cancellato ogni margine di discrezionalità del Governo nel valutare le specifiche fattispecie da regolare, «non può comunque ritenersi conforme a Costituzione il conferimento di una delega assolutamente generica» e tale da far assurgere a criterio direttivo «il libero apprezzamento del Governo».

La parte ricorda come la giurisprudenza di questa Corte abbia, pur in mancanza di principi e criteri direttivi *ad hoc* nella normativa delegante, «ritenuto valide [le] previsioni orientatrici poste in generale dalla legge di delega» ed abbia «ammesso che l'identificazione dei principi e dei criteri direttivi possa avvenire nell'ambito della disciplina previgente della materia». Nella specie, tuttavia, non si sarebbe verificata nessuna delle due ipotesi, onde sarebbe del tutto priva di giustificazione, in relazione all'art. 76 Cost., la scelta del legislatore delegato di escludere dalla Commissione provinciale i sindaci dei comuni interessati, «e cioè [i] soggetti rappresentativi degli interessi delle comunità locali, che hanno, se non l'esclusivo, certamente il principale interesse alla tutela del proprio territorio».

3. - Si è costituita, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.

Secondo l'Avvocatura, il giudice remittente avrebbe ommesso di considerare che proprio l'impugnato art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975 e il successivo comma terzo dello stesso art. 2 impediscono di ritenere che la delega legislativa sia priva di principi e criteri direttivi.

Considerato in diritto

1. - Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma secondo, della legge 29 gennaio 1975, n. 5 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali), e, «derivativamente», dell'art. 31, «con specifico riferimento al relativo comma 6», del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805 (Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali), per contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

Secondo il remittente, l'art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975, nel delegare il Governo «a disciplinare la struttura degli uffici per il definitivo assetto funzionale del Ministero [per i beni culturali e ambientali] ed a riorganizzare gli organi consultivi relativi alle materie trasferite» ai sensi del comma primo dello stesso art. 2, avrebbe ommesso di prefissare qualsiasi principio o criterio direttivo per l'esercizio della delega; donde l'illegittimità derivata dell'art. 31, comma sesto, del d.P.R. n. 805 del 1975, che ha rideterminato - in assenza, appunto, di principi e criteri direttivi da parte della legge di delega - la composizione della Commissione provinciale per la compilazione degli elenchi delle bellezze naturali (*infra*, Commissione provinciale) prevista dall'art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali).

2. - La questione non è fondata.

È giurisprudenza costante di questa Corte che, ai fini della valutazione del vizio di eccesso di delega, l'esame della legge di delegazione dev'essere condotto tenendo conto anche delle finalità ispiratrici della delega, per verificare se la norma delegata sia ad esse rispondente (sentenze n. 308 del 2002, n. 96 del 2001, n. 163 del 2000, n. 15 del 1999; ordinanze n. 228 del 2005 e n. 248 del 2004).

Nella specie, la norma di delega contenuta nell'art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del

1975 aveva ad oggetto il riordinamento degli organi consultivi operanti nell'ambito delle attribuzioni trasferite al Ministero per i beni culturali e ambientali, contestualmente istituito, dagli apparati amministrativi (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della pubblica istruzione, Ministero dell'interno) che ne erano, in precedenza, titolari. Uno di tali organi consultivi era, appunto, la Commissione provinciale di cui all'art. 2 della legge n. 1497 del 1939, che aveva sede presso il Ministero della pubblica istruzione ed era composta - fra gli altri - da «i podestà» (poi sindaci) dei comuni interessati.

Considerata l'epoca alla quale risaliva questa disciplina, l'attuazione della delega legislativa conferita dall'art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975 aveva anche la finalità di adeguare la medesima disciplina alla mutata normativa costituzionale. Perciò, la prevista «riorganizzazione» degli organi consultivi e, fra di essi, della Commissione provinciale doveva tener conto sia dell'autonomia riconosciuta e garantita agli enti locali dagli artt. 5 e 128 (nel testo all'epoca vigente) Cost., sia dell'esigenza di buon andamento dei pubblici uffici, prescritta dall'art. 97, primo comma, Cost.

Gli enti locali, in precedenza parte dell'amministrazione statale indiretta, sono stati riconosciuti dalla Costituzione come soggetti dotati di autonomia politica e amministrativa, in quanto esponenziali di collettività. A tale posizione di autonomia certamente non corrispondeva, quando la delega legislativa venne esercitata, la presenza necessaria di loro organi di vertice all'interno di uffici di altri enti.

L'esclusione dei sindaci dalla composizione della Commissione provinciale è valsa, inoltre, a prevenire l'insorgere di conflitti d'interesse fra gli stessi sindaci, titolari del potere di rilasciare autorizzazioni edilizie, e la Commissione, operante essenzialmente per finalità protettive del territorio.

Sono, infine, significativi gli sviluppi successivi alla disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 805 del 1975, che attuò la delega di cui al citato art. 2, comma secondo, della legge n. 5 del 1975. Per quanto, infatti, l'art. 140 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352) avesse nuovamente previsto la partecipazione alla Commissione provinciale dei sindaci dei comuni interessati, questi ne sono stati successivamente esclusi. Ciò è avvenuto per effetto, prima, dell'art. 137 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ora abrogato, il quale stabilì che, nei procedimenti di competenza della commissione, i sindaci dei comuni interessati dovessero essere soltanto «sentiti»; poi, del vigente art. 7 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), che, nel sostituire, a livello regionale, le commissioni provinciali con commissioni regionali, ha cancellato anche l'obbligo di «sentire» i sindaci dei comuni interessati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma secondo, della legge 29 gennaio 1975, n. 5 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali), e dell'art. 31, comma sesto, del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805 (Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali), in

riferimento all'art. 76 della Costituzione, sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.