

SILENZIO: Silenzio della P.A. – Silenzio-rifiuto – Impugnazione in s.g. – Nel caso di istanza tendente ad ottenere la piena attuazione, entro trenta giorni, delle disposizioni dello Statuto di una Regione – Inammissibilità.

Tar Sicilia - Palermo, Sez. I, 1 marzo 2023, n. 655

“[...] Il Giudice delle leggi si è nuovamente occupato dell’art. 31 dello Statuto, escludendo che il Presidente della Regione Siciliana in base a tale disposizione – che disciplina le peculiari competenze del Presidente in tema di ordine pubblico – possa svolgere le funzioni di provvedere al mantenimento dell’ordine pubblico mediante organi o Uffici regionali, in quanto “la disposizione stabilisce espressamente che tali funzioni debbono essere svolte "a mezzo della Polizia dello Stato"...” (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 13 marzo 2001, n. 55).

Così ricostruito il quadro costituzionale di riferimento – e letto l’art. 31 dello Statuto al lume delle decisioni della Corte Costituzionale – ne consegue che il mancato esercizio di tali peculiari competenze da parte del Presidente della Regione non dipende dalla mancata soppressione delle Prefetture o dall’eliminazione in capo alle stesse di tali competenze in materia di ordine pubblico; e diventa irrilevante la questione relativa alla natura degli atti adottati dalla Commissione paritetica prevista dall’art. 43 dello stesso Statuto, in quanto detto organo è destinato a predisporre una proposta di norme attuative dello Statuto, rispetto alle quali non è ammissibile l’azione avverso il silenzio.

Conclusivamente, il ricorso in esame – peraltro infondato – deve essere dichiarato inammissibile [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell’Interno;

Viste le memorie depositate dalle parti;

Vista l’istanza di parte ricorrente, di richiesta di passaggio in decisione senza discussione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2023 il consigliere Maria Cappellano, e udito il difensore delle resistenti Amministrazioni, presente come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

A. – Con il ricorso in esame, notificato e depositato il 5 dicembre 2022, l’associazione odierna istante ha impugnato il silenzio asseritamente serbato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri

sull'istanza del 28 marzo 2022, notificata il giorno successivo, con la quale la predetta ha diffidato a dare attuazione alle disposizioni dello Statuto regionale siciliano in materia di ordine e pubblica sicurezza, ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 dello Statuto regionale.

Esponde, in punto, di fatto che:

- il movimento istante, senza scopo di lucro, è stato costituito in data 18 marzo 2021 con la finalità principale della “applicazione integrale dell’originario statuto della Regione siciliana approvato con Regio Decreto Legislativo 15 maggio 1946 n. 455 e convertito nella Legge Costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2 (art. 1 Statuto)”;
- uno dei profili di attuazione dello Statuto, mai pervenuto a soluzione univoca, riguarda la legittimità della presenza nelle province di organi statali, quali le Prefetture, in relazione all’art. 15 dello Statuto, il quale prevede che “le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano [e quindi anche le Prefetture] sono soppressi nell’ambito della Regione siciliana”;
- l’Alta Corte per la Regione Siciliana, con decisione n. 39/1951, aveva precisato che “lo Statuto prescinde dall’organizzazione provinciale delle prefetture dello Stato”;
- talune disposizioni dello Statuto siciliano attribuiscono al Presidente della Regione Siciliana le funzioni del Prefetto, sicché la sopravvivenza delle Prefetture nel territorio siciliano si pone in contrasto con norme di rango costituzionale;
- sebbene la parte ricorrente abbia notificato l’atto di invito e diffida a provvedere, non ha ottenuto alcun riscontro.

Si duole quindi del silenzio dell’amministrazione, deducendo le censure di:

- 1) *Violazione degli artt. 1 e 2 della Legge 7 agosto 1990 n. 241. Violazione del principio di buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di presupposti e per carenza di istruttoria. Sviamento di potere;*
- 2) *Violazione degli artt. 1 e 2 della Legge 7 agosto 1990 n. 241 in relazione alla violazione degli artt. 15, 20, 21 e 31 dello Statuto Siciliano di cui al R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 convertito nella Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 e s.m.i..*

Ha, quindi, chiesto l’annullamento del silenzio asseritamente formatosi, la declaratoria dell’obbligo delle intime amministrazioni, ciascuna per quanto di rispettiva competenza, di provvedere sull’atto di diffida, con conseguente nomina di un Commissario *ad acta*, vinte le spese.

Con lo stesso mezzo ha chiesto il risarcimento dei danni patiti in conseguenza dell’illegittimo silenzio, anche ai fini della condanna all’indennizzo per l’ingiustificato ritardo ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 2 *bis*, co.1 *bis*, della l. n. 241/1990, da liquidare in via equitativa, con il ricorso ai criteri di cui all’art. 34, co. 4, cod. proc. amm..

B. – Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno, eccependo preliminarmente l'incompetenza territoriale di questo Tribunale in favore del T.A.R. Lazio, avuto riguardo alla sede delle amministrazioni chiamate a pronunciarsi; nel merito, hanno chiesto il rigetto del ricorso avverso il presunto silenzio, in quanto la relativa istanza sarebbe manifestamente inammissibile; con replica di parte ricorrente, che ha chiesto il passaggio in decisione senza discussione.

C. – Alla camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2023, presente il difensore delle resistenti Amministrazioni, il Presidente del Collegio ha indicato, *ex art. 73, co. 3, cod. proc. amm.*, il possibile profilo di inammissibilità del ricorso, e la causa è stata posta in decisione.

D. – Deve in via preliminare essere esaminata l'eccezione, sollevata dalla difesa delle resistenti amministrazioni, di incompetenza territoriale di questo Tribunale in favore del TAR Lazio.

L'eccezione non può essere accolta.

In base all'art. 13, co. 1, seconda parte, cod. proc. amm., trova applicazione il criterio degli effetti diretti dell'atto, limitati nel caso in esame al solo territorio della Regione Siciliana; sicché, il criterio della sede previsto dalla prima parte dello stesso comma 1, cede il passo a quello dell'efficacia spaziale.

E. – Come indicato dal Presidente del Collegio – e fondatamente eccepito dalla difesa erariale nella memoria – l'azione avverso il silenzio è inammissibile.

Con il primo motivo l'associazione istante sostiene che l'amministrazione avrebbe tenuto un contegno inerte, facendo decorrere il termine di legge, senza adottare alcun provvedimento conclusivo sull'istanza presentata.

Si duole, in particolare, della mancata attuazione dell'art. 15 dello Statuto della Regione Siciliana – approvato con R.D. lgs. 15 maggio 1946, n. 455 – il quale, in quanto asseritamente immediatamente applicabile, comporterebbe la soppressione delle Prefetture o, quantomeno, la sottrazione alle stesse delle funzioni in materia di ordine pubblico, in quanto attribuite al Presidente della Regione e agli Assessori regionali dagli articoli 20, 21 e 31 dello Statuto regionale siciliano.

Dispone l'art. 15 appena citato che *“Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.*

L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali.”.

Costituisce dato troncante, ai fini della inammissibilità – ma anche della sostanziale infondatezza della prospettazione – la circostanza che l’art. 15, primo comma, dello Statuto speciale, nel fare riferimento alla soppressione nell’ambito della Regione Siciliana delle circoscrizioni provinciali e, con esse degli organi ed enti pubblici che ne derivano – non attiene in alcun modo agli organi intesi come ripartizione di decentramento statale; decentramento, che ha la sua base costituzionale nell’art. 114 della Costituzione.

Pertanto, tale disposizione statutaria non può essere ritenuta applicabile alle Prefetture.

Deve ulteriormente osservarsi che non persuade neppure la tesi, per cui l’art. 15 sarebbe immediatamente applicabile pur in assenza di una fase attuativa con l’adozione di un decreto legislativo.

La stessa parte ricorrente fa, del resto, riferimento all’art. 43 dello Statuto, seppure poi sostenga la tesi dell’atto attuativo quale “atto di alta amministrazione”, quale atto amministrativo che possa dare immediatamente applicazione all’art. 15 dello Statuto inteso come norma statutaria direttamente applicabile; laddove, poi, la stessa istante qualifica l’attività della Commissione paritetica di cui al citato art. 43 come “proposta di norma”, pur assumendone la sostanziale intangibilità in fase di adozione del decreto legislativo.

Il primo motivo, pertanto – oltre che infondato – è inammissibile.

Anche il secondo motivo, con il quale si lamenta la mancata applicazione dell’art. 31 dello Statuto, è inammissibile e, comunque, infondato.

Dispone l’art. 31, co. 1, dello Statuto che *“Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il presidente della Regione a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale.”*.

Occorre premettere che la materia *“ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”* spetta alla legislazione esclusiva statale, in base a quanto disposto dall’art. 117, co. 2, lett. h), della Costituzione.

Con specifico riferimento all’art. 31 dello Statuto siciliano, la Corte Costituzionale già con la sentenza n. 131/1963 ha precisato che *“...”É fuori dubbio, e non forma oggetto di discussione tra le parti, che la funzione di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico nel territorio della Regione è attribuita dall'art. 31 dello Statuto siciliano al Presidente della Regione nella qualità di organo dello Stato. Ma può ritenersi ugualmente certo che il Presidente non può esercitare questa funzione mediante uffici ed organi della Regione.*

Se, infatti, è vero che, come rileva la difesa della Regione, il Presidente di questa è investito di funzioni statali non come persona fisica, ma in quanto copre l'ufficio di Presidente della Regione (si

ha, cioè una specie di unione reale e non personale), resta tuttavia distinta la figura della presidenza della Regione, come organo di questa ultima, da quella del Presidente della Regione, come ufficio pubblico con distinte funzioni, di organo regionale e di organo statale; o, in altre parole, come organo di due enti diversi, ciascuno con proprio ordinamento e con propria organizzazione.

Certo, anche la Presidenza della Regione può avere una propria organizzazione di uffici ausiliari; ma attraverso questa organizzazione non possono essere trasferite ad uffici e ad agenti dipendenti dalla Regione funzioni che sono del Presidente come organo dello Stato"...". (v. anche C.G.A., in sede giurisd., 17 ottobre 2022, n. 1052, che richiama tale sentenza).

Il Giudice delle leggi si è nuovamente occupato dell'art. 31 dello Statuto, escludendo che il Presidente della Regione Siciliana in base a tale disposizione – che disciplina le peculiari competenze del Presidente in tema di ordine pubblico – possa svolgere le funzioni di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi o Uffici regionali, in quanto *“la disposizione stabilisce espressamente che tali funzioni debbono essere svolte "a mezzo della Polizia dello Stato"..."* (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 13 marzo 2001, n. 55).

Così ricostruito il quadro costituzionale di riferimento – e letto l'art. 31 dello Statuto al lume delle decisioni della Corte Costituzionale – ne consegue che il mancato esercizio di tali peculiari competenze da parte del Presidente della Regione non dipende dalla mancata soppressione delle Prefetture o dall'eliminazione in capo alle stesse di tali competenze in materia di ordine pubblico; e diventa irrilevante la questione relativa alla natura degli atti adottati dalla Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello stesso Statuto, in quanto detto organo è destinato a predisporre una proposta di norme attuative dello Statuto, rispetto alle quali non è ammissibile l'azione avverso il silenzio.

Conclusivamente, il ricorso in esame – peraltro infondato – deve essere dichiarato inammissibile.

Dalla declaratoria di inammissibilità consegue, *de plano*, la reiezione della domanda risarcitoria.

F. – I profili di novità della questione costituiscono idonei presupposti per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere, Estensore

Luca Girardi, Referendario

L'ESTENSORE

Maria Cappellano

IL PRESIDENTE

Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO
