

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **43/1958** (ECLI:IT:COST:1958:43)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **JAEGER**

Udienza Pubblica del **28/05/1958**; Decisione del **25/06/1958**

Deposito del **27/06/1958**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **619**

Atti decisi:

N. 43

SENTENZA 25 GIUGNO 1958

Deposito in cancelleria: 27 giugno 1958.

Pres. AZZARITI - Rel. JAEGER

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti per conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e lo Stato in tema di competenza a determinare le tariffe nei servizi regionali di trasporto, promossi dal Presidente della Regione siciliana con i seguenti ricorsi :

1) ricorso notificato l'11 ottobre 1957, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 16 ottobre successivo ed iscritto al n. 20 del Registro ricorsi 1957 (autolinee urbane di Messina);

2) ricorso notificato il 18 ottobre 1957, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 24 ottobre successivo ed iscritto al n. 22 del Registro ricorsi 1957 (autolinee e filovie di Palermo, Trapani e Catania);

3) ricorso notificato il 19 novembre 1957, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 23 novembre successivo ed iscritto al n. 24 del Registro ricorsi 1957 (abbonamenti sulle autolinee di Palermo e di Trapani).

Udita nell'udienza pubblica del 28 maggio 1958 la relazione del Giudice Nicola Jaeger;

uditi l'avv. prof. Carlo Arturo Jemolo per la ricorrente e il vice avvocato generale dello Stato Marcello Frattini per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato in data 10 e 11 ottobre 1957 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dei trasporti, Ispettorato motorizzazione, il Presidente della Giunta regionale siciliana, previa delibera di detta Giunta del 27 settembre 1957, sollevava conflitto di attribuzione fra la Regione siciliana e lo Stato, chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che la facoltà di autorizzare mutamenti di tariffe nei trasporti in concessione regionali spetta soltanto all'organo competente della Regione; conseguentemente chiedeva che fosse dichiarato illegittimo il provvedimento del Ministro dei trasporti, Ispettorato generale motorizzazione, servizio esercizio e materiale rotabile, del 10 luglio 1957, n. 7679/7922, che aveva autorizzato la Soc.s. A.T.S. ad aumentare le tariffe dei servizi urbani delle autolinee di Messina.

Il ricorso venne depositato nella cancelleria della Corte il 16 ottobre 1957. Il 30 ottobre successivo si costituiva in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, mediante deposito delle controdeduzioni, concludendo perché si dichiarasse che la potestà di coordinamento dei prezzi dei pubblici servizi di trasporto in concessione costituisce attribuzione del Ministero dei trasporti anche nell'ambito della Regione siciliana e perché si respinga il ricorso.

Il Presidente della Giunta regionale, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Jemolo, si è richiamato alle disposizioni dell'art. 17, lettera a, e dell'art. 20 dello Statuto speciale della Regione siciliana, a norma delle quali la Regione svolge nella materia dei trasporti regionali le funzioni esecutive ed amministrative, nonché alle norme di attuazione contenute nel decreto presidenziale 17 dicembre 1953, n. 1113. Ha anche fatto richiamo ai criteri di interpretazione esposti in una circolare 27 agosto 1954 dell'Assessore delegato per i trasporti, affermando che tali criteri erano stati concordati tra la Regione ed il Ministero.

Sennonché, a detta della Regione, il Ministero avrebbe successivamente mutato opinione in materia, e non una sola volta, come risulterebbe dalle circolari e note esibite in giudizio, per giungere infine ad autorizzare con il provvedimento impugnato un aumento di tariffa sulle autolinee urbane di Messina, senza fare neppure menzione di sorta dell'Assessorato per i trasporti, ma limitandosi ad accennare ad un parere dell'Ispettorato compartimentale dei trasporti e ad un nulla - osta della prefettura.

La illegittimità del provvedimento deriva, secondo la tesi del ricorrente, dal fatto che le attribuzioni del Ministero dei trasporti rispetto alle concessioni di autolinee o filovie in servizio

regionale sono sicuramente passate alla Regione, e dalla considerazione che la materia delle tariffe dei trasporti in concessione è sempre stata non tanto materia strettamente connessa alla concessione, quanto elemento di questa, non deferibile ad organi di altra specie da quello che presiede alla concessione.

L'Avvocatura generale oppone che il coordinamento dei prezzi dei servizi alla situazione economica generale è problema di carattere nazionale, che supera il limite regionale, ed è funzione legislativamente attribuita dapprima al comitato interministeriale per la disciplina dei prezzi (C. I. P.) e poi, per quanto riguarda i mezzi di trasporto, al Ministero dei trasporti, mentre la competenza attribuita alla Regione dall'art. 17 dello Statuto deve essere esercitata "entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato".

La difesa dello Stato ammette che nei riguardi della Regione siciliana, dato che le spetta per lo Statuto il potere di concessione, il Ministero le riconobbe senz'altro la facoltà di fissare tariffe nell'atto della concessione, considerando sufficientemente tutelata la necessaria funzione di coordinamento con la facoltà di impartire direttive di carattere vincolante, affinché la Regione potesse adottare i criteri seguiti sul piano nazionale (ed eccezionalmente anche discostarsene, ove le eccezioni fossero adottate con deliberazione unanime del Comitato regionale di coordinamento dei trasporti). Contesta peraltro anche che il coordinamento successivo dei prezzi sia compreso nei poteri spettanti al titolare del potere di concessione, essendo considerato ed organizzato come interesse generale sul piano nazionale.

Riafferma poi, nella memoria depositata il 13 maggio 1958, che la determinazione dei prezzi dei servizi è fondata su rilevazioni economico - statistiche riguardanti tutto il territorio dello Stato per tutta la complessa situazione di mercato, e che la valutazione delle condizioni locali comporta anche in questo caso "una valutazione che richiede un giudizio comparativo su base nazionale", come in altro caso già esaminato e deciso con una precedente sentenza della Corte costituzionale.

Con altro ricorso, notificato il 18 ottobre 1957 alla Presidenza del Consiglio, al Ministero dei trasporti e alla Avvocatura generale dello Stato, il Presidente della Giunta regionale siciliana, previa delibera di detta Giunta del 27 settembre 1957, sollevava conflitto di attribuzione fra la Regione siciliana e lo Stato, chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che la facoltà di autorizzare mutamenti di tariffe nei trasporti in concessione di interesse regionale spetta soltanto all'organo competente della Regione, e che fossero dichiarati pertanto illegittimi i tre provvedimenti nn. 9359 e 9539 del 20 agosto 1957 e n. 9985 del 6 settembre 1957 del Ministero dei trasporti, Ispettorato generale per la motorizzazione, servizio esercizio e materiale rotabile, che avevano autorizzato un aumento del prezzo dei biglietti sulle linee automobilistiche urbane di Palermo, esercitate dalla S.A.I.A., sulle linee filoviarie urbane di Palermo e di Trapani, esercitate dalla S. A. S. T.; e dei servizi urbani di Catania, esercitati dalla S. C. A. T.

Nel ricorso ed in una memoria successiva sono riprodotti i motivi addotti a sostegno dell'altro ricorso in data 10-11 ottobre 1957 (n. 20 del 1957) in materia analoga; ma essi vengono sviluppati con ulteriori considerazioni, contestandosi fra l'altro che possa essere avvenuta una specie di delega dei poteri del C. I. P. al Ministero dei trasporti e negandosi la concepibilità di una distinzione di competenze fra organi diversi rispetto alla concessione, definitiva o provvisoria, di un pubblico servizio di trasporto, nel senso che le tariffe debbono essere fissate da un organo e ogni altra modalità da un altro organo.

Si nega, infine, che in materia le attribuzioni degli organi regionali possano essere esercitate in contrasto con i principi e gli interessi generali fatti salvi dallo Stato e dalle norme di legge vigenti, tanto da rendere legittima una sottrazione di quelle attribuzioni da parte del Ministero dei trasporti.

Nelle controdeduzioni, depositate il 6 novembre 1957 nella cancelleria, ed in una successiva memoria l'Avvocatura generale dello Stato ha riproposto gli argomenti già prospettati nelle sue difese scritte contro il ricorso n. 20 del 1957, a sostegno delle stesse conclusioni formulate in quella sede.

Con un terzo ricorso, notificato il 19 novembre 1957 alla Presidenza del Consiglio, al Ministero dei trasporti ed all'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente della Giunta regionale siciliana, previa delibera della Giunta in data 25 ottobre 1957, sollevava ancora il conflitto di attribuzione di cui ai precedenti ricorsi nn. 20 e 22 del 1957, chiedendo dichiarazione di illegittimità del provvedimento del Ministero dei trasporti, Ispettorato generale della motorizzazione civile, Servizio esercizio materiale rotabile, in data 23 settembre 1957, n. 10554, relativo all'aumento delle tariffe di abbonamento delle società S.A.I.A. e S.A.S.T. esercenti i servizi urbani di Palermo e Trapani.

La difesa della Regione ha richiamato espressamente i motivi e le argomentazioni svolte a sostegno dei precedenti ricorsi nn. 20 e 22 del 1957. Anche l'Avvocatura generale dello Stato, costituita in giudizio il 9 dicembre 1957, ha addotto gli argomenti precedentemente svolti, concludendo ancora perché la Corte costituzionale dichiari che la potestà di coordinamento dei prezzi dei pubblici servizi di trasporto in concessione costituisce attribuzione del Ministero dei trasporti anche nell'ambito della Regione siciliana, in dipendenza del limite posto in materia dall'art. 17 dello Statuto regionale, in relazione al D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 347, e D.P.R. 16 aprile 1948, n. 539, e respinga il ricorso.

Il Presidente, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 15 delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, ha disposto che le tre cause promosse con i sopra indicati ricorsi e chiamate alla stessa udienza fossero congiuntamente discusse. All'udienza pubblica, i difensori hanno illustrato le argomentazioni svolte negli scritti difensivi.

Considerato in diritto:

La Corte ha ravvisato l'opportunità della riunione delle tre cause per la loro decisione con unica sentenza, posto che identico è l'oggetto del conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione e conseguente la decisione concernente la legittimità dei provvedimenti impugnati.

La Corte rileva anzitutto che, alla stregua delle conclusioni delle parti, i termini del conflitto non sono del tutto chiari, perché mentre la difesa della Regione siciliana ha chiesto che si dichiari che la facoltà di autorizzare mutamenti di tariffe nei trasporti in concessione regionali spetta soltanto all'organo competente della Regione, la difesa dello Stato conclude perché si dichiari che costituisce attribuzione del Ministero dei trasporti, anche nell'ambito della Regione siciliana, la potestà di coordinamento dei prezzi dei pubblici servizi di trasporto in concessione. Se non fosse stato richiesto dalla difesa dello Stato anche il rigetto del ricorso, e conseguentemente la reiezione di tutte le conclusioni del ricorrente, si potrebbe dubitare addirittura che sussista nella specie un vero e proprio conflitto di attribuzione, perché il concetto di potere di coordinamento dei prezzi non è del tutto identico a quello del potere di autorizzare mutamenti di tariffe.

Questo è tanto vero, che nella nota n. 29929 (II) del 13 novembre 1954 del Ministero dei trasporti, Prodotta in causa dall'Avvocatura generale dello Stato e sul tenore della quale le parti hanno ampiamente discusso, si dice che, da parte del Ministro "si riconosce... che la superiore competenza del Ministero dei trasporti in materia di coordinamento di tariffe sia sufficientemente garantita con la facoltà di impartire, quando occorra, anche in considerazione di particolari condizioni locali, istruzioni di carattere generale vincolanti per la Regione,

nell'esercizio del potere concessionale, restando inteso che la medesima, in mancanza di tali direttive, si atterrà ai criteri che vengono seguiti, al riguardo sul piano nazionale". Seguono i capoversi che ammettono perfino deroghe alle direttive ed ai criteri suddetti, previa interpellanza al Ministero da parte degli organi regionali ovvero anche senza questa cautela, qualora si sia raggiunta l'unanimità dei consensi in seno al Comitato regionale di coordinamento dei trasporti.

Ciò significa che entrambe le parti hanno considerato il coordinamento dei prezzi come qualche cosa di diverso dalla determinazione delle tariffe fatta caso per caso, pur essendo ovvio che questa deve ispirarsi alle direttive segnate in sede di coordinamento. Di conseguenza, sarebbe del tutto ammissibile logicamente la coesistenza di una potestà di determinare le tariffe attribuite ad organi regionali con la permanenza di una potestà superiore di coordinamento di tutte le tariffe, esercitata mediante la emanazione di direttive generali ed un susseguente controllo sul rispetto di esse da parte di quegli organi, potestà riservata invece ad un organo dello Stato, quale il Ministero dei trasporti.

Precisamente questa è, a giudizio della Corte, la ripartizione delle attribuzioni in materia fra la Regione e lo Stato, in base alle norme costituzionali e ordinarie da applicare nella specie.

Si osserva anzitutto che per l'art. 20 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, in relazione all'art. 17, lett. a, la Regione svolge funzioni esecutive in materia di trasporti regionali. Le attribuzioni ministeriali relative a tale materia sono state trasferite alla Regione con il decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, che contiene le disposizioni seguenti:

a) a norma dell'art. 1, per quanto concerne i trasporti di qualsiasi genere di interesse regionale, la Regione svolge le attribuzioni del Ministero dei trasporti ai sensi dell'art. 20 dello Statuto, e si avvale, fino a quando non avrà diversamente provveduto, degli uffici periferici di tale Ministero (art. 2);

b) l'amministrazione regionale esercita la vigilanza e tutela spettante al Ministero dei trasporti su enti e istituti di interesse regionale, nonché il controllo sui concessionari di pubblici esercizi di trasporto esistenti nella Regione (art. 3);

c) sono da considerare di interesse regionale i pubblici servizi di comunicazione e trasporto, ad eccezione di quelli esercitati dalla amministrazione delle Ferrovie dello Stato, che si svolgono esclusivamente nell'ambito della Regione (art. 4);

d) per la concessione di nuovi servizi di linea e le modificazioni delle clausole riflettenti le modalità di esercizio delle concessioni già in vigore, è obbligatorio il parere del Comitato regionale di coordinamento dei trasporti, integrato da due assessori regionali, di cui uno con funzioni di presidente (artt. 5 e 6).

Di fronte al chiaro testo di queste disposizioni, la Corte ritiene che sia fuori dubbio l'avvenuto passaggio alla Regione siciliana delle attribuzioni già spettanti allo Stato nella materia dei trasporti in concessione. Questo è ammesso, del resto, anche dalla Avvocatura generale dello Stato, la quale non contesta neppure che gli organi regionali abbiano anche la potestà di fissare le tariffe all'atto della concessione, mentre nega loro quella di modificare le tariffe stesse nel corso dell'esercizio.

La tesi, sulla quale la difesa dello Stato fonda prevalentemente le proprie conclusioni, è che in materia di tariffe per i pubblici servizi di trasporto il Ministero dei trasporti ha la stessa competenza del Comitato interministeriale per la disciplina dei prezzi, a norma dell'articolo unico del decreto legislativo 16 aprile 1948, n. 539, che stabiliva: "Le attribuzioni e le facoltà riconosciute al comitato interministeriale dei prezzi ed ai comitati provinciali dei prezzi con il

D.L. Lg. 19 ottobre 1944, n. 347, e successive modificazioni, sono devolute, per quanto concerne le tariffe dei pubblici servizi di trasporto in regime di concessione, al Ministero dei trasporti, al quale spetta anche di coordinare tali tariffe tra loro e con quelle delle Ferrovie dello Stato".

Da questa devoluzione, della cui natura giuridica si è pure ampiamente discusso, deriverebbero al Ministero, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le più ampie potestà in materia, che ne farebbero l'unico arbitro in un settore considerato di assoluto e preminente interesse nazionale. Sennonché questa assolutezza sembra in contraddizione con la contemporanea ammissione del potere degli organi regionali di determinare le tariffe all'atto della concessione del servizio pubblico, perché anche in tale momento iniziale un esercizio inadeguato di quel potere andrebbe a danno dell'interesse generale. Logicamente tanto la titolarità del potere relativo quanto l'esperimento di un potere di controllo sull'esercizio di esso dovrebbero essere disciplinati in modo analogo sia per il momento della concessione, sia per ogni momento successivo.

Dal richiamo alla disposizione del D.P.R. 16 aprile 1948, n. 539, si può pertanto ricavare, ad avviso della Corte, l'attribuzione al Ministero dei trasporti di un potere di coordinamento delle tariffe dei servizi pubblici locali, ma non anche quello di stabilire direttamente le modificazioni di tali tariffe, come è accaduto nei casi denunciati con i ricorsi in esame. Il riconoscimento del potere, del Ministero, di coordinare quelle tariffe su scala nazionale, dovrebbe essere sufficiente a salvaguardare gli interessi generali dei quali giustamente si preoccupa l'amministrazione centrale ed il cui rispetto è voluto anche dall'art. 17 dello Statuto speciale della Regione siciliana.

In quanto ai mezzi ed ai modi adeguati per il migliore esercizio di tale potestà di coordinamento, alla Corte costituzionale non spetta certamente suggerirli. Nella citata nota del 13 novembre 1954 il Ministero stesso ne elencava diversi, in via alternativa, mostrando di considerarli sufficienti. Ove l'esperienza fatta fosse risultata negativa, potranno provvedere gli organi competenti a studiare altre forme più adeguate ed a fare le disposizioni occorrenti per attuarle, nel rispetto delle norme costituzionali che regolano la distribuzione delle competenze fra lo Stato e la Regione.

Allo stato attuale della legislazione, non ritiene la Corte che possano considerarsi legittimi i provvedimenti impugnati, mediante i quali il Ministero non ha esercitato il riconosciuto potere di coordinamento, ma ha determinato direttamente aumenti di tariffe di trasporto, senza neppure interpellare gli organi regionali, ed ha quindi indebitamente invaso la sfera delle attribuzioni spettanti a questi ultimi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza sul conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e lo Stato, sollevato dal Presidente della Regione con i ricorsi notificati in data 10 - 11 ottobre 1957, 18 ottobre 1957 e 19 novembre 1957:

dichiara che la competenza a determinare le tariffe nei trasporti in concessione regionali in Sicilia, nonché ad autorizzare mutamenti successivi di esse, spetta alla Regione siciliana, salvo il potere di coordinamento generale dei prezzi attribuito agli organi dello Stato;

annulla in conseguenza i provvedimenti in data 10 luglio 1957, n. 7679/7922, 20 agosto 1957, nn. 9359 e 9539, 6 settembre 1957, n. 9985 e 23 settembre 1957, n. 10554 del Ministero dei trasporti, impugnati con i suindicati ricorsi della Regione siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 1958.

GAETANO AZZARITI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI.

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.