CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **110/1977** (ECLI:IT:COST:1977:110)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **ELIA**
Udienza Pubblica del **09/03/1977**; Decisione del **24/05/1977**
Deposito del **09/06/1977**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **8904 8905**
Atti decisi:

N. 110

SENTENZA 24 MAGGIO 1977

Deposito in cancelleria: 9 giugno 1977.

Pres. ROSSI - Rel. ELIA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONO - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GTONFRIDA Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELTA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Regione Sardegna il 16 gennaio 1976, depositato in cancelleria il 23 successivo ed iscritto al n. 2 del registro 1976, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dei decreti n. 854 e 855 del 21 ottobre 1975 del Ministro per i trasporti in materia di trasferimento alla Regione degli uffici provinciali della

motorizzazione civile della Sardegna.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1977 il Giudice relatore Leopoldo Elia;

uditi l'avv. Umberto Coronas, per la Regione Sardegna, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Il Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, con decreti nn. 854 ed 855 del 21 ottobre 1975, notificati al Presidente della Giunta regionale con nota del 18 novembre 1975 pervenuta il 28 novembre stesso anno, fra l'altro disponeva l'assegnazione all'ufficio provinciale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione di Cagliari del personale addetto agli uffici di Cagliari della direzione compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione per la Sardegna, non trasferiti alla Regione (art. 3 del decreto n. 854 del 1975); disponeva ancora l'attribuzione al direttore dell'ufficio provinciale di Cagliari di compiti organizzativi in materia di personale relativamente anche agli altri uffici provinciali della Regione (art. 4 decreto 854 menzionato), considerando tale direttore dipendente dello Stato e non della Regione (articoli 6 e 10 stesso decreto); provvedeva infine alla nomina dei direttori degli uffici provinciali (decreto n. 855 del 1975).

In relazione a tali decreti Regione autonoma della Sardegna, in persona del suo Presidente e previa deliberazione dalla Giunta, proponeva ricorso per conflitto di attribuzione con atto notificato in data 16 gennaio 1976 e depositato nella cancelleria di questa Corte in data 23 gennaio 1976, assumendo fosse stata lesa la sua esclusiva competenza in materia di organizzazione di uffici che ormai dovevano considerarsi trasferiti chiedendo pertanto si dichiarasse la competenza della Regione autonoma della Sardegna in ordine alla organizzazione degli uffici provinciali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione e si annullassero per l'effetto i decreti impugnati nella misura in cui provvedevano in violazione della medesima.

Sosteneva la Regione ricorrente che, in seguito alla nuova normativa di attuazione dello Statuto e segnatamente in conseguenza di quanto dispone l'art. 7 d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, recante "Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna", che esplicitamente trasferisce la direzione compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, escludendo i soli centri prove autoveicoli e dispositivi, la cui esistenza peraltro in Sardegna sembra dubbia, dovevano ritenersi trasferiti anche gli uffici provinciali; questi, infatti, secondo le stesse parole dell'art. 1, terz'ultimo comma, della legge 31 ottobre 1967, n. 1085, operano "alle dipendenze e nell'ambito delle direzioni compartimentali".

Tale assunto risulterebbe confermato dal successivo art. 8, primo comma, del medesimo decreto, il quale stabilisce che "ai sensi dell'art. 6 dello Statuto speciale..., viene delegato alla Regione autonoma della Sardegna per il proprio territorio" l'esercizio di determinate funzioni amministrative, le quali: "già esercitate all'atto del loro trasferimento alla Regione dagli unici trasferiti a norma del precedente art. 7, residuano alla competenza statale". Essendo comprese fra le funzioni delegate alcune per l'innanzi svolte dagli uffici provinciali - ciò si afferma, ad esempio, con riguardo alla materia dei trasporti ferroviari in concessione e segnatamente all'autorizzazione all'apertura di una nuova linea, prevista dall'art. 3 del d.P.R. 98 giugno 1955, n. 771, - risulterebbe difficilmente contestabile l'illazione che tali uffici sono stati trasferiti alla Regione.

Un argomento nel medesimo senso potrebbe desumersi inoltre dal testo letterale della norma di cui si tratta, la quale parla di "uffici" e dunque usa una espressione che sarebbe incomprensibile se riferita alla sola direzione compartimentale e non anche alle direzioni provinciali.

Ulteriore sostegno alla tesi della Regione sarebbe offerto dal penultimo comma del medesimo art. 8, il quale riserva al Ministro dei trasporti il potere di dettare le "modalità" di svolgimento delle funzioni non trasferite alla Regione ed assegnate agli esistenti uffici provinciali della motorizzazione civile, determinando Cosi i limiti dell'ingerenza statale.

Le nuove norme di attuazione avrebbero in definitiva capovolto il precedente sistema così come regolato dall'art. 20 del d.P.R. 19 maggio 1950, n. 327, secondo cui l'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, ancora incardinato nell'amministrazione statale, svolgeva, secondo le direttive dell'amministrazione regionale, l'attività inerente alla disciplina dei trasporti su linee automobilistiche e tranviarie, trasferendo alla Regione gli uffici e lasciando allo Stato, per le funzioni ad esso riservate e delegate o affidate agli organi ormai divenuti regionali, un mero potere direttivo. I decreti impugnati, nella misura in cui presuppongono e sono espressione di un potere anche organizzativo dello Stato su tali uffici, si porrebbero dunque in contrasto con l'ordine delle competenze quale si è venuto a determinare in seguito alla nuova normativa di attuazione e sarebbero pertanto illegittimi.

2.- Si costituiva innanzi a questa Corte la Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso l'Avvocatura dello Stato, chiedendo si dichiarasse inammissibile o comunque si respingesse il ricorso della Regione. Assumeva, infatti, che il trasferimento della direzione compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, eccezion fatta - secondo la normativa - per i centri prove autoveicoli e dispositivi, che peraltro non esisterebbero in Sardegna, non comporta trasferimento anche degli uffici provinciali; in tal senso sarebbero stati sempre intesi gli artt. 14 e 15 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, i quali regolano con disposizioni di identico tenore materia analoga con riferimento alle Regioni a statuto ordinario ed in tal senso potrebbero trarsi argomenti dal criterio generale seguito dai decreti trasferimento di indicare in modo esplicito e tassativo gli uffici trasferiti. Lo stesso art. 8, secondo comma, dell'invocato d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, del resto distinguerebbe gli uffici provinciali, assegnando loro le residue competenze statali, da quelli compartimentali, in stretto collegamento logico con il precedente art. 7 che stabilisce il trasferimento appunto dei soli uffici compartimentali.

Sarebbe, d'altra parte, insostenibile la tesi della Regione secondo cui gli uffici provinciali, pur dipendendo dallo Stato solo per l'espletamento di alcune funzioni, sarebbero incardinati dal punto di vista organizzativo nel complesso degli uffici trasferiti. Il primo comma dell'art. 8, infatti, determinerebbe le ipotesi tassative di delega di funzioni statali agli uffici regionali; non si vedrebbe pertanto il motivo per cui il secondo comma del medesimo articolo adopererebbe il diverso ed in tal caso improprio termine di "assegnazione" per indicare il medesimo concetto. Né si vedrebbe perché, all'atto del trasferimento alla Regione, il legislatore avrebbe sentito il bisogno di modificare le competenze degli uffici trasferiti, concentrando negli uffici provinciali l'esercizio di tutti i poteri residuati allo Stato. Solo invece presupponendo che gli uffici provinciali restano incardinati nell'amministrazione statale sarebbe possibile intendere, evitando aporie logiche e forzature testuali, il significato esatto della norma.

La dipendenza degli uffici provinciali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione da quelli compartimentali non implicherebbe del resto una identità del complesso organizzativo; ciò risulterebbe anche dalla circostanza che il D.M. 10 aprile 1968, n. 428, elenca e regola all'art. 2 gli uffici della direzione compartimentale senza in essi comprendere gli uffici provinciali che sono oggetto di separata e successiva regolamentazione.

La permanenza di uffici statali che, dopo il trasferimento degli uffici compartimentali, non

possono non essere quelli provinciali. sarebbe infine desumibile anche dall'art. 31 del decreto presidenziale di trasferimento invocato, il quale dispone espressamente, fra l'altro, che restano ferme le attribuzioni degli organi statali in materia di sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti.

3. - La Regione con successiva memoria approfondiva gli argomenti svolti nell'atto di ricorso. Si soffermava in particolare sui problemi di interpretazione delle norme che prevedono gli uffici e sull'esame dei caratteri che distinguerebbero l'assegnazione stabilita dall'art. 8, secondo comma, d.P.R. n. 480 del 1975 dalla delega stabilita nel primo comma del medesimo articolo, ravvisandoli nella intrinseca temporaneità della prima (la quale verrebbe automaticamente meno in seguito al previsto riordinamento dell'amministrazione periferica del Ministero dei trasporti) ben diversa dalla permanenza e stabilità della seconda.

Nella discussione le parti ribadivano i rispettivi assunti.

Considerato in diritto:

1. - Nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri si chiede che la Corte costituzionale "voglia dichiarare inammissibile o, comunque, respingere il ricorso della Regione" Sardegna. Peraltro, né nell'atto di costituzione e neppure nell'intervento durante l'udienza pubblica, l'Avvocatura ha indicato motivi di inammissibilità. In ogni caso non manca nel ricorso della Regione Sardegna il richiamo alla competenza primaria della Regione stessa in tema di trasporti su linee automobilistiche e tranviarie (art. 3, lett. g. legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3: Statuto speciale per la Sardegna); e secondo prassi ormai non recente di questa Corte si ritiene senz'altro ammissibile il conflitto quando si deduca, come in questo caso, violazione di disposizioni di attuazione di statuti speciali. Si tratta di un tipico conflitto da vindicatio potestatis, e più in particolare di una competenza garantita in via mediata da norma costituzionale.

2. - Nel merito il ricorso non può essere accolto.

Secondo la Regione gli uffici provinciali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione sarebbero unità periferiche strutturalmente collegate alla direzione compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

Pertanto il trasferimento alla Regione della direzione compartimentale per la Sardegna, disposto con l'art. 8, comma primo, del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, comporterebbe necessariamente anche il trasferimento degli uffici.

A sostegno della propria tesi la Regione richiama i precedenti legislativi in tema di organizzazione degli ispettorati compartimentali della motorizzazione civile, che assunsero, a seguito dell'art. 1 della legge 31 ottobre 1967, n. 1085, la denominazione di direzioni compartimentali: nel terz'ultimo comma del citato art. 1 si stabilisce: "Alle dipendenze e nell'ambito delle direzioni compartimentali operano gli uffici provinciali già istituiti in via temporanea, ai sensi del citato art. 8" (del d. lgs. 7 maggio 1948, n. 557).

Ma anche a voler ammettere - e ciò non è affatto pacifico - che tale rapporto di dipendenza configurasse in ogni loro attività gli uffici provinciali come mere articolazioni di un unico complesso organizzativo (e cioè della direzione compartimentale), non sarebbe ancora provato che essi siano stati trasferiti alla Regione come entità ricomprese nell'ufficio alle cui dipendenze operavano. In effetti gli uffici provinciali hanno comunque ricevuto separata considerazione ed autonoma configurazione proprio nel citato art. 8 del d.P.R. 22 maggio 1975,

n. 480, in relazione all'esercizio delle funzioni residuate alla competenza statale, ivi comprese quelle in materia di motorizzazione civile, già spettanti alle direzioni compartimentali. In realtà con gli artt. 7 e del d.P.R. n. 480 del 1975 si è voluto operare un trasferimento di funzioni e di uffici del tutto coincidente con quello realizzato nella stessa materia a favore delle Regioni a statuto ordinario dagli artt. 14 e 15 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici). Ed è pacifico, che nelle Regioni a statuto ordinario, gli uffici provinciali della motorizzazione civile sono rimasti, come uffici statali, articolazioni della organizzazione periferica del Ministero dei trasporti.

La difesa della Regione fa leva su talune differenze nel testo delle disposizioni contenute nei due decreti, per sostenere che nelle nuove norme di attuazione dello Statuto sardo le formule usate dal legislatore non possono che riferirsi anche agli uffici. In particolare nel primo comma dell'art. 8 le espressioni impiegate per definire le funzioni amministrative delegate alla Regione precisano che si tratta di funzioni "già esercitate all'atto del loro trasferimento dagli uffici trasferiti di cui al precedente art. 7" (e cioè dalla direzione compartimentale). Secondo la difesa della Regione l'uso del plurale costituirebbe un forte argomento letterale per confermare il trasferimento degli uffici provinciali insieme con quello della direzione compartimentale: ma è chiaro, al contrario, che il legislatore si è riferito ai numerosi uffici i quali, a norma dell'art. 2 del decreto ministeriale 10 aprile 1968, n. 428, componevano la direzione compartimentale. Questa interpretazione è del resto confortata dalla formula impiegata nel secondo comma dello stesso art. 8, formula che, per le attribuzioni inerenti alla motorizzazione e alla circolazione su strada e ad altre attivita, si riferisce espressamente alla circostanza che esse sono esercitate alla data del trasferimento "da appositi unici della direzione compartimentale della motorizzazione civile"; uffici, dunque, nettamente distinti (e si dovrebbe dire contrapposti) rispetto agli uffici provinciali della motorizzazione civile richiamati nello stesso periodo che esaurisce il secondo comma del citato art. 8. Dunque il legislatore, come già per gli uffici del genio civile (art. 12 d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 5), ha preso in considerazione la direzione compartimentale non come unitaria struttura amministrativa ma come pluralità di uffici addetti a compiti che passavano alla Regione o restavano allo Stato.

L'altro argomento che la difesa della Regione trae dal testo dell'art. 8, secondo comma, delle nuove norme di attuazione dello Statuto si riferisce alla formula della "assegnazione" dello svolgimento di funzioni già esercitate dagli appositi unici della direzione compartimentale agli esistenti uffici provinciali: nella assegnazione dovrebbe ravvisarsi una sorta di delega minore alla Regione, nel senso che essa sarebbe di natura temporanea e varrebbe fino a quando non sarà riordinata l'organizzazione periferica del Ministero dei trasporti, comportando allora il ritrasferimento automatico ai nuovi uffici statali, senza necessità di modificare, con lo speciale procedimento rafforzato, le norme di attuazione. Ma tale argomento (oltre ad essere viziato da petizione di principio, perché presupporrebbe la già avvenuta dimostrazione del trasferimento degli ufficiali alle Regioni) non appare persuasivo perché la delega, sia pure temporanea, andrebbe comunque conferita all'ente regione e non rivolta a suoi singoli uffici; ma, soprattutto, non sembra che la figura della "assegnazione" sia suscettibile di essere ricostruita nei termini prospettati dalia difesa della Regione. Se mai essa potrebbe alludere ad una utilizzazione diretta di uffici regionali da parte dello Stato, del tipo previsto nei rapporti tra Regioni da una parte e Province, Comuni od altri enti locali dall'altra parte (art. 118 Cost., ultimo comma: "valendosi dei loro uffici". Questa formula organizzativa è stata ammessa da questa Corte anche nei rapporti tra Stato e Regione con la sentenza n. 35 del 1972: ma per "funzioni minori, specie esecutive" quali sicuramente non sono le delicate attribuzioni in tema di sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti per quanto attiene ai servizi pubblici di trasporto, riservate agli organi statali dall'art. 31 del citato d.P.R. n. 480 del 1975. È proprio l'esame con criterio sistematico della intera normativa contenuta negli artt. 8 e 31 del d.P.R. n. 480 del 1975, che fa ritenere del tutto rispondente ai canoni dell'art. 17 legge

16 maggio 1970, n. 281, l'uso della delega alla Regione delle funzioni statali residue, già appartenenti alla direzione compartimentale (né importa che prima del trasferimento talune di esse potessero essere esercitate in modo potenzialmente alternativo dagli unici della direzione e dagli unici provinciali); mentre appare sicuramente plausibile riunire negli uffici periferici del Ministero dei trasporti lo svolgimento delle attribuzioni statali residuate allo Stato nel settore della motorizzazione, in quanto connesse alle altre competenze degli uffici provinciali. Infine è più rispondente al tipo di rapporto instaurato tra Stato ed enti dotati di autonomia costituzionale come le Regioni che la fine di un rapporto di delega non sia collegata ad un atto di mera riorganizzazione interna dell'apparato statale qual è quello previsto nel terzo ed ultimo comma dell'art. 8 del d.P.R. n. 480 del 1975 per l'organizzazione periferica del Ministero dei trasporti.

3. - Né va taciuto che le formule usate nell'art. 8 del citato decreto e le altre impiegate nell'art. 15 del d.P.R. n. 5 del 1972 (tra le quali la formula della "assegnazione" ricorrente in entrambe) corrispondono pedissequamente a quelle suggerite, in sede di lavori preparatori dei decreti di trasferimento, dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali: in effetti la Commissione per quanto si riferisce alle modalità di trasferimento delle funzioni amministrative, in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale ecc. aveva ritenuto: "che per una puntuale applicazione dell'art. 17 della legge n. 281 debba e possa attuarsi l'integrale trasferimento degli ispettorati compartimentali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione (M.C.T.C.) utilizzando la delega conferita al Governo in detto articolo, anche per dare alle Regioni un primo nucleo di uffici alto livello operativo. Qualora peraltro si ritenesse non sussistere in seno a detti ispettorati una prevalenza di funzioni regionali, la Commissione ravvisa la necessità che si proceda allo scorporo delle funzioni statali in materia di motorizzazione civile, in modo da consentire il trasferimento alle Regioni degli ispettorati compartimentali di cui sopra con le sole funzioni dei trasporti in concessione: mentre le funzioni statali della motorizzazione civile potranno essere assegnate ai già esistenti uffici provinciali che saranno da conservare; al pari degli unici speciali già operanti in tale settore".

D'altronde, appare logico, anche al di là delle conferme offerte dai lavori preparatori, che al mantenimento allo Stato di talune importanti attribuzioni (come quelle previste dall'art. 31, già citato, del d.P.R. n. 480 del 1975) corrispondesse la continuità dell'esercizio da parte di organi statali periferici. Tuttavia, si potrebbe ancora obbiettare che quanto si è affermato vale solo per le Regioni a statuto ordinario (sebbene si sia dovuto constatare che i decreti del 1972 hanno operato talvolta trasferimenti più ampi a queste Regioni che non le precedenti norme di attuazione alle Regioni a statuto speciale): ma non è fuor di proposito ricordare, che il successivo d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ha sostanzialmente riprodotto il contenuto degli artt. 7 e 8 del d.P.R. n. 480 del 1975.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato la competenza organizzativa relativamente agli uffici provinciali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione in Sardegna, esercitata dal Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile con decreti n. 854 ed 855 del 21 ottobre 1975.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24

maggio 1977.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCTARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.