CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **474/1988** (ECLI:IT:COST:1988:474)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **09/02/1988**; Decisione del **20/04/1988**
Deposito del **27/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **04/05/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9192 9196**
Atti decisi:

N. 474

SENTENZA 20-27 APRILE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 16 maggio 1984, depositato in Cancelleria il 4 giugno successivo ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 1984, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del provvedimento del Comitato Interministeriale dei Prezzi in data 20 marzo 1984, n. 10/84, recante: "Direttive alle amministrazioni regionali, provinciali, comunali ed ai comitati provinciali dei prezzi".

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

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Alberto Predieri per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Paolo D'Amico per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 16 maggio 1984, la Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del provvedimento del CIP 10/1984, pubblicato sulla G.U. del 30 marzo 1984, n. 90, avente ad oggetto "Direttive alle amministrazioni regionali, provinciali, comunali ed ai comitati provinciali prezzi". Il conflitto è elevato in quanto il predetto decreto, stabilendo che le tariffe del trasporto urbano e delle autolinee in concessione dovranno essere mantenute ferme per tutto il 1984, lederebbe le competenze che gli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dagli artt. 52 e 84 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, assicurano alle regioni in materia di tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale ovvero in quella di fiere e mercati (attività commerciali).

La ricorrente osserva, in primo luogo, che ai sensi dell'art. 3 della legge n. 382 del 1975, la funzione di indirizzo e coordinamento, tanto per le materie trasferite quanto per quelle delegate, è esercitata dal Consiglio dei Ministri, previa emanazione di una legge che determini i principi, i criteri e le scelte sulla cui base debbono essere formulati i provvedimenti di indirizzo (v. sent. n. 150 del 1982). Il provvedimento impugnato, viceversa, è stato adottato dal CIP, anziché dal Consiglio dei Ministri, e non è fondato su alcuna norma di legge. Del tutto irrilevante è, infatti, a giudizio della Regione, il riferimento contenuto nella premessa del provvedimento impugnato al Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 896, che, per la sua formulazione e la sua struttura, costituisce una norma in bianco, incompatibile con il principio di legalità e del tutto estranea alla funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle regioni.

Parimente inidoneo è, secondo la Regione, il riferimento, contenuto nella premessa del provvedimento impugnato, all'art. 52 del d.P.R. n. 616 del 1977, in base al quale, ferme restando le funzioni già di competenza delle regioni e dei comuni e nel quadro degli indirizzi determinati dal Governo, è delegato alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative relative, tra l'altro, all'attività dei comitati provinciali per i prezzi. Poiché, anzi, gli indirizzi entro i quali deve svolgersi la funzione regionale non possono essere se non quelli determinati secondo l'art. 3 della legge n. 382 del 1975, il provvedimento impugnato sembrerebbe contrastare con l'art. 52 medesimo, sia perché anche la delega deve esser conforme a quegli indirizzi, sia perché prevede un parere del CIP che si inserisce nella formazione dell'atto regionale senza alcuna specifica previsione da parte del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il provvedimento impugnato, poi, contrasterebbe, ad avviso della Regione ricorrente, con l'art. 7, tredicesimo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730 (legge finanziaria per il 1984), in quanto tale disposizione prevede che i disavanzi delle aziende di trasporto pubblico devono essere coperti dalle regioni o province autonome mediante aumenti tariffari.

Un ulteriore motivo di illegittimità del provvedimento impugnato è ravvisato dalla Regione ricorrente nel fatto che il provvedimento stesso si basa su un decreto legge non convertito (d.l. n. 10 del 1984). E, a sanare questa illegittimità non si può invocare, a giudizio della Regione, la circostanza che il d.l. n. 70 del 27 aprile 1984 ha fatto salvi gli atti ed i provvedimenti adottati, nonché gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito, in quanto tale potere spetta, ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost., al Parlamento. La disposizione contenuta nel d.l. n. 70 del 1984 deve, anzi, ritenersi costituzionalmente illegittima e, in tale prospettiva, la Regione Toscana chiede che la Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale della predetta disposizione.

Infine, la ricorrente osserva che nella premessa del provvedimento impugnato è fatto riferimento al protocollo d'intesa tra Governo e sindacati del 14 febbraio 1984, rilevando che in alcun modo questa intesa, della quale è incerta la natura, può costituire il fondamento del potere di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo la reiezione del ricorso.

L'Avvocatura osserva, in primo luogo, che la competenza del CIP ad emanare l'atto impugnato si fonda sulla previsione dell'art. 1 del d.l. n. 10 del 1984, i cui effetti sono stati fatti salvi dall'art. 4 del d.l. n. 70 del 1984; e, poiché quest'ultimo decreto ha formato oggetto di un'autonoma impugnativa in via principale da parte della stessa Regione Toscana, la relativa questione non può essere trattata nel presente giudizio per conflitto di attribuzione. Inoltre, osserva l'Avvocatura, i criteri ed i principi ai quali il provvedimento del CIP deve attenersi, risultano delineati dal d.l. n. 70 del 1984, riproduttivo del d.l. n. 10 del 1984, non convertito.

In sostanza, quindi, il provvedimento impugnato è pienamente conforme all'art. 3 della legge n. 382 del 1975 e all'art. 52 del d.P.R. n. 616 del 1977, mentre la previsione del parere vincolante del CIP è contenuta in una disposizione del provvedimento non espressamente impugnata (punto 2 della delibera CIP impugnata).

L'Avvocatura contesta, poi, che il provvedimento impugnato sia in contrasto con l'art. 7, tredicesimo comma, della legge n. 730 del 1983, in quanto il provvedimento stesso si fonda su una specifica disposizione di legge e non può, certo, attenersi alla legislazione preesistente. Sullo stesso punto l'Avvocatura osserva, inoltre, che l'art. 7, tredicesimo comma, della legge n. 730 del 1983 non prevedeva gli aumenti tariffari come unico mezzo per il ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale.

3. - In prossimità dell'udienza, la Regione Toscana ha depositato una memoria con la quale, pur dando atto che, con sentenza n. 245 del 1984, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 7, tredicesimo comma, della legge n. 730 del 1983, insiste nel sostenere l'illegittimità del provvedimento impugnato, prospettando altresì il dubbio che un decreto-legge possa stabilire principi fondamentali della materia.

4. - Nel corso della pubblica udienza, mentre l'Avvocatura dello Stato ha ribadito gli argomenti dedotti nel proprio atto di costituzione, la Regione Toscana ha invece insistito in modo particolare sull'illegittimità di un decreto-legge che tende a sanare gli effetti di un precedente decreto-legge.

Su quest'ultimo punto la ricorrente ha prospettato nuovi argomenti, osservando, in particolare, che l'art. 77, ultimo comma, Cost., nel riservare alle Camere il potere di regolare i rapporti eventualmente sorti in base a un decreto non convertito, si pone come scopo primario, non già quello di abilitare il Parlamento a porre norme retroattive (ciò che avrebbe potuto fare anche in assenza di una specifica previsione costituzionale), ma piuttosto quello di riconoscere alle Camere la facoltà di disciplinare rapporti che, per la mancata conversione, sono da considerare giuridicamente tanquam non essent, come se non esistessero. Questa competenza riservata alle Camere non può venir esercitata dal Governo con successivi decreti-legge, poiché, a giudizio della ricorrente, quest'ultimo non può far rivivere qualcosa che è ormai morto. Tanto più ciò è vietato, secondo la Regione, quando, come nel caso, il decreto-legge successivo, facendo salvi i rapporti sorti in base al precedente decreto e convalidando gli atti adottati, mira a compiere una "conversione" surrettizia del decreto riprodotto.

Considerato in diritto

1. - Oggetto del presente giudizio per conflitto di attribuzione è la questione se il provvedimento del Comitato Interministeriale dei Prezzi n. 10/1984, nel vietare di aumentare, per l'intero anno 1984, le tariffe del trasporto urbano delle autolinee in concessione, sia invasivo delle competenze in materia di tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale, nonché di quelle relative alla submateria delle attività commerciali, le quali sono garantite alle regioni dagli artt. 117 e 118 Cost., come attuati dagli artt. 52 e 84 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Secondo la Regione Toscana l'invasione delle competenze regionali deriverebbe dal fatto che il provvedimento impugnato sarebbe un atto di indirizzo e di coordinamento del tutto privo di una base legislativa (non essendo stato convertito il decreto-legge sul quale si fonda quel provvedimento), oltreché emanato da un'autorità incompetente (non potendo ritenersi che il CIP possa legittimamente surrogarsi al Governo nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 3 della legge n. 382 del 1975) e in violazione dell'art. 7, tredicesimo comma, della legge n. 730 del 1983 (secondo il quale i disavanzi di gestione delle aziende qui considerate devono esser coperti mediante adeguamenti tariffari, stabiliti dalle regioni con il concorso degli enti locali interessati).

Il ricorso della Regione Toscana non può essere accolto per nessuno dei profili prospettati.

2. - Innanzitutto, non può esser condiviso il rilievo che il provvedimento impugnato sia (del tutto) privo di una base legislativa.

2.1. - Per dimostrare l'assunto contrario, la ricorrente argomenta che, poiché il d.l. n. 10 del 1984 è decaduto con effetto ex tunc a causa della sua mancata conversione in legge, il provvedimento impugnato, che su di esso si fonda, è divenuto privo di qualsiasi copertura legislativa. Né si potrebbe obiettare, sempre secondo la ricorrente, che gli effetti del predetto decreto siano stati fatti salvi dall'art. 4 del successivo d. l. n. 70 del 1984, essendo quest'ultimo illegittimo in quanto esercizio di una competenza che l'art. 77, ultimo comma, Cost., riserva alle Camere. Rispetto ad esso, anzi, la Regione ha presentato formale eccezione perché la Corte sollevi di fronte a se stessa la relativa questione di costituzionalità.

Così argomentando, peraltro, la Regione Toscana, mentre rileva correttamente la decadenza del decreto-legge n. 10 per effetto della mancata conversione in legge, nello stesso tempo omette di considerare che la legge 12 giugno 1984, n.219, nel convertire il d. l. n. 70 del 1984, che aveva riprodotto il predetto d. l. n. 10, ha stabilito, all'ultimo comma del suo articolo unico, che "restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10". In altre parole, la legge n. 219 del 1984, mentre ha convertito in legge il d. l. n. 70, nello stesso tempo, proprio in virtù della disposizione appena ricordata, ha fatto salvi gli effetti e - quel che qui interessa - ha assicurato una valida base legislativa ai provvedimenti adottati sul fondamento del decreto decaduto e poi riprodotto (cioè il d. l. n. 10), estendendo retroattivamente ad essi l'efficacia delle proprie disposizioni.

Nel far ciò, la predetta legge ha, per un verso, sostituito con effetto ex tunc l'art. 4 del d. l. n. 70 (v. sent. n. 34 del 1985), e, per altro verso, ha posto una norma (ultimo comma dell'articolo unico) in funzione di sanatoria verso gli atti e i provvedimenti che, essendo stati adottati sulla base del decreto decaduto, sarebbero risultati, in mancanza di essa, sicuramente invalidi. E, poiché, come questa Corte ha già avuto modo di dire (v., ad es., sent. n. 100 del 1987), nel nostro ordinamento è pienamente ammissibile una legge generale e astratta in funzione di convalida o di sanatoria, sempreché ovviamente ciò non comporti una lesione dei principi e dei precetti costituzionali (che nel caso non ricorre), si deve concludere che la legge n. 219 del 1984 ha posto una norma che, estendendo retroattivamente gli effetti dell'art. 1 del

d. l. n. 70 agli atti e ai provvedimenti adottati sul fondamento dell'identico articolo contenuto nel precedente d. l. n. 10, conferisce a questi ultimi una base legislativa formalmente idonea.

2.2. - D'altra parte, sotto il profilo sostanziale, il provvedimento n. 10/1984 del Comitato Interministeriale dei Prezzi, ancorché porti nella sua intitolazione la denominazione di "direttive", non possiede, certo, per la parte che interessa il presente giudizio (punto 4), le caratteristiche strutturali di un atto di indirizzo e coordinamento. Contrariamente a quanto suppone la ricorrente, esso è un atto amministrativo che, sulla base dell'esercizio di una discrezionalità meramente tecnica, appare rivolto all'applicazione puntuale di una direttiva già presente, in tutti i suoi elementi prescrittivi, nell'art. 1 del decreto-legge n. 70 del 1984, come convertito (ed esteso ai provvedimenti adottati sulla base del d. l. n. 10) ad opera della legge n. 219 del 1984.

In effetti, nella disposizione legislativa appena citata è già formulato il divieto, per l'anno 1984, di aumentare mediamente le tariffe e i prezzi amministrati al di là del 10% del valore reale riscontratosi nell'anno precedente. Nell'art. 1 del d.l. n. 70, infatti, è stabilito testualmente che "per il 1984 la media annua ponderata degli incrementi dei prezzi al comsumo per l'intera collettività nazionale non può superare, nel complesso, il tasso minimo di inflazione indicato, nella relazione previsionale e programmatica del Governo per l'anno medesimo, nella misura del 10 per cento". Al fine di attuare l'anzidetta direttiva, lo stesso art. 1, mentre prevede che il CIP dia un parere preventivo vincolante sulle proposte di incremento delle tariffe e dei prezzi amministrati la cui deliberazione spetti allo Stato centrale, nello stesso tempo demanda al medesimo Comitato, al fine di determinare gli aumenti delle tariffe e dei prezzi amministrati di spettanza degli enti locali autonomi, il potere di emanare "apposite direttive alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali e ai comitati provinciali dei prezzi per i provvedimenti da adottarsi nell'ambito territoriale di loro competenza".

Il provvedimento impugnato nel presente giudizio è stato adottato sulla base di questa specifica attribuzione di potere al fine di determinare in concreto, a seguito dell'applicazione di criteri meramente tecnici, il livello delle tariffe e dei prezzi amministrati, la cui deliberazione spetta alle automomie locali territoriali, in relazione al tetto del 10%, rappresentato dal tasso di inflazione programmato per il 1984. Ed infatti, a questo riguardo, il provvedimento del CIP dispone nella parte che qui interessa (punto 4) quanto segue: "le tariffe del trasporto urbano e delle autolinee in concessione - considerato che a livello nazionale l'effetto di "trascinamento" sulla media 1984 degli aumenti intervenuti nel 1983 registra valori percentuali rispettivamente del 9,9% e del 15,7%, già difficilmente compatibili con il tasso di inflazione programmato - dovranno esser mantenute ferme agli attuali livelli".

In altre parole, in attuazione del divieto legislativo di aumentare per il 1984 le tariffe amministrate in misura mediamente superiore al 10% reale, il provvedimento impugnato, constatato che l'effetto di "trascinamento" degli incrementi realizzatisi nel 1983 aveva portato nelle tariffe in questione a tassi reali di aumento pressoché pari (nel caso del trasporto urbano) o, addirittura, nettamente superiori (nel caso delle autolinee in concessione) rispetto al tetto stabilito, non fa altro che dare concretezza a quel divieto imponendo alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di mantener ferme, in termini monetari, le predette tariffe.

Appare chiaro, pertanto, che nel far ciò il provvedimento impugnato non introduce affatto prescrizioni nuove rispetto a quelle già contenute nella disposizione legislativa che vi sta a base, ma, conformemente del resto alla natura delle comuni deliberazioni del CIP (v., ad es., sent. 103 del 1957), non fa altro che applicare al caso di specie, usando esclusivamente criteri tecnici di determinazione, il divieto contenuto nell'art. 1 del d. l. n. 70 del 1984, come convertito ed esteso ai rapporti anteriori dalla legge n. 219 del 1984. Non si è, dunque, in presenza di un atto di indirizzo e coordinamento, ma piuttosto di un atto di amministrazione puntuale e concreto posto in essere nell'attuazione di una direttiva già contenuta, in tutti i suoi elementi prescrittivi, nella disposizione legislativa sulla quale si basa il provvedimento

impugnato.

3. - Trattandosi di un indirizzo legislativo che il provvedimento impugnato ha semplicemente applicato a un caso concreto, vengono a cadere tutte le censure formulate dalla Regione ricorrente, vale a dire non solo quella relativa alla pretesa mancanza di copertura legislativa, ma anche quella attinente alla presunta incompetenza del CIP ad emanare atti di indirizzo e coordinamento e quella riguardante l'asserito contrasto del provvedimento impugnato con l'art. 7, tredicesimo comma, della legge n. 730 del 1983 (disposizione che, peraltro, è stata annullata con effetto ex tunc a seguito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale con sent. n. 245 del 1984).

Non si può dubitare, dunque, che il provvedimento di cui si chiede l'annullamento sia svolgimento di una competenza spettante allo Stato, che non lede, così come è stata esercitata, le attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni. Ciò vale tanto più se si ha presente, come elemento di sfondo, che la disposizione legislativa di cui l'atto impugnato costituisce puntuale applicazione si collega sicuramente a finalità generali, come la lotta all'inflazione su tutto il territorio nazionale, che trascendono senz'alcun dubbio gli interessi che si intendono tutelare con le competenze attribuite alle regioni.

4. - Le argomentazioni precedentemente svolte, mentre precludono, per gli stessi motivi enunciati da questa Corte nella sent. n. 34 del 1985, l'esame di qualsivoglia censura prospettata contro il d. l. n. 70 del 1974 al fine dell'invalidazione del provvedimento del CIP oggetto della presente impugnazione, inducono altresì a dichiarare l'irrilevanza della eccezione formulata dalla Regione ricorrente affinché la Corte sollevi di fronte a se stessa la questione di costituzionalità dell'art. 4 del decreto-legge n. 70 del 1984 per contrasto con l'art. 77 della Costituzione. Poiché, infatti, l'ultimo comma dell'articolo unico della già citata legge n. 219 del 1984 si è integralmente e stabilmente sostituito, con effetto ex tunc, alla disposizione provvisoria della cui costituzionalità si dubita, quest'ultima è stata cancellata sin dall'inizio dall'ordinamento legislativo e, in ogni caso, non è più una disposizione applicabile nel presente giudizio. Pertanto, a voler tacere di altri argomenti conducenti alla medesima conclusione, appare chiaro che la questione di costituzionalità eccepita dalla parte ricorrente è manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Rigetta il ricorso;

Dichiara che spetta allo Stato stabilire, in relazione al tasso programmato di inflazione per l'anno 1984, se le tariffe del trasporto urbano e delle autolinee in concessione possano o meno essere aumentate dalle regioni;

Dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 17 aprile 1984, n. 70, sollevata, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 aprile 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.