CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **625/1988** (ECLI:IT:COST:1988:625)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11862 11866 11870 11883**
Atti decisi:

N. 625

SENTENZA 8-10 GIUGNO 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

nei giudizi promossi con n. 4 ricorsi della Regione Sicilia notificati il 17 dicembre 1979, il 9 maggio e il 10 luglio 1981 e il 23 aprile 1982, depositati in Cancelleria il 21 dicembre 1979, il 29 maggio e il 18 luglio 1981 e il 28 aprile 1982 ed iscritti al n. 27 del registro ricorsi 1979, ai nn. 18 e 31 del registro ricorsi 1981 e al n. 5 del registro ricorsi 1982 per conflitti di attribuzione sorti a seguito: a) del d.P.R. 1° giugno 1979, n. 501, recante: "Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, interpretata e modificata dalla legge 23 giugno 1977, n. 373, sulla ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale"; b) di atti e comportamenti presi da organi statali in materia di determinazioni e tariffe relative a trasporti per collegamenti fra la Sicilia e le isole minori; c) della nota del

Ministero della Marina mercantile, Direzione Generale della navigazione e del traffico marittimo, in data 9 maggio 1981, n. 311 - 1364, diretta alla Regione Sicilia, recante: "Aumento tariffe passeggeri ed auto al seguito sui collegamenti con la Sicilia"; d) della nota 20 febbraio 1982, n. 311/311 del Ministero della Marina mercantile, diretta alla Regione Sicilia - Assessorato Turismo, Comunicazioni e Trasporti, concernente variazione degli orari delle linee della Società Tirrena.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Guido Aula per la Regione Sicilia e l'Avvocato dello Stato Giorgio Zagari per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso notificato il 17 dicembre 1979 e depositato il 21 dicembre 1979 (Reg.confl. n. 27/1979) la Regione Sicilia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione ad alcune norme del d.P.R. 1° giugno 1979, n. 501, recante "Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, interpretata e modificata dalla legge 23 giugno 1977, n. 373, sulla ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale", lamentando la violazione degli artt. 17, lett. a), 20 e 22 dello Statuto siciliano e dell'art. 8 delle norme di attuazione, emanate con d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113. In particolare la ricorrente ritiene illegittimi gli artt. 31, 34, 37, primo comma, e 38, terzo comma, in quanto non prevedono la preventiva audizione del parere della Regione.

La Regione Sicilia rileva anzitutto come, in base all'art. 17, lett. a), dello Statuto, essa abbia competenza legislativa concorrente in materia di comunicazioni e trasporti e come, alla luce dell'art. 20 del suddetto testo, il Presidente e gli assessori svolgano anche le funzioni esecutive e amministrative - inerenti alla suddetta materia - connesse e conseguenziali alle leggi statali.

La disciplina relativa all'esecuzione di queste funzioni è anzitutto contenuta nel decreto di attuazione n. 1113 del 1953.

In particolare l'art. 8 prevede che per l'istituzione e la regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazioni e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che si svolgano nell'ambito della Regione e che direttamente la interessino dovrà essere preliminarmente sentito il parere dell'Amministrazione regionale, da emettersi non oltre trenta giorni dalla richiesta.

Detta previsione è attuativa dell'art. 22 dello Statuto, in base al quale la Regione partecipa con un proprio rappresentante alla formazione delle tariffe ferroviarie ed alla istituzione e regolamentazione dei suddetti servizi di comunicazione.

Il regolamento che ha dato origine al conflitto non contempla le preventive "intese" (così vengono definite in questo punto del ricorso), pur nelle ipotesi in cui esse sarebbero necessarie (in base alla suddetta normativa). In particolare l'audizione regionale non è prevista in relazione alle convenzioni sul mantenimento, lo svolgimento e la strutturazione delle linee e dei servizi marittimi (art. 31), alle variazioni apportate agli itinerari alla periodicità e velocità dei servizi (art. 34), al calendario degli arrivi e partenze ed agli orari (art. 37), ed infine alla determinazione delle tariffe (art. 38). Di qui la pretesa violazione delle norme richiamate.

1.2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura

dello Stato, la quale osserva che con la legge n. 684 del 1974 si è provveduto alla "ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale". La legge in oggetto ha profondamente innovato il settore dei suddetti servizi, così come quello dei servizi marittimi locali.

In attuazione poi dell'art. 21 della legge sono state emanate (con il d.P.R. n. 501 del 1979) le norme necessarie per la sua applicazione.

Con riguardo ai rilievi della ricorrente, l'Avvocatura dello Stato sostiene che non a proposito sono invocati gli artt. 17 e 20 dello Statuto, e con riferimento agli artt. 22 dello Statuto ed 8 del d.P.R. n.1113 del 1953 rileva che l'intervento del rappresentante della regione ed il parere di questa postulano un'attività concreta che deve previamente essere prevista in via generale, il che è avvenuto con la normativa impugnata. In altre parole - secondo l'Avvocatura dello Stato - non occorre che il legislatore nazionale o l'esecutivo, quando formulano norme in determinati settori, debbano prevedere clausole a tutela della competenza regionale garantita da norme di rango costituzionale.

2.1. - Con ricorso notificato il 9 maggio 1981 e depositato il 21 maggio 1981 (Reg. confl. n. 18/1981) la Regione Sicilia ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione ad "atti e comportamenti dei quali si ignorano gli estremi, presi da organi statali in materia di determinazioni e tariffe relative a trasporti per collegamenti fra la Sicilia e isole minori".

Dopo aver fatto riferimento al conflitto n. 27/1979, la ricorrente rileva che degli atti di cui sopra ad essa non è stata data alcuna comunicazione, né è stata disposta alcuna pubblicazione.

La Regione Sicilia sostiene la violazione da parte dello Stato degli artt. 17, lett. a), 20 e 22 dello Statuto nonché dell'art. 8 del d.P.R. n. 1113/1953, in quanto non trattandosi nella specie di un servizio a carattere nazionale, ma di un servizio pubblico "di interesse regionale" che si svolge esclusivamente in ambito regionale, le determinazioni relative spettano alla Regione ex art. 4 del d.P.R. n. 1113/1953.

Inoltre, il collegamento con le isole minori incide sulla materia del turismo, in cui la Regione ha competenza primaria ex art. 14, lett. n), dello Statuto.

2.2. - L'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza del costituito Presidente del Consiglio, osserva che la materia dei collegamenti con le isole minori rientra nella competenza del Ministro della marina mercantile, essendo disciplinata dalla legge 19 maggio 1975, n. 169. La Regione è stata d'altra parte sentita in occasione dei piani quinquennali previsti dall'art. 1 della legge. Il ricorso della Regione fa riferimento all'autorizzazione ministeriale all'adeguamento delle tariffe praticate dalle società a carattere regionale, adeguamento resosi necessario per l'esigenza di conte nere il forte disavanzo di gestione di questa, e richiesto peraltro dal Ministero del tesoro nel quadro della politica economica di governo.

Secondo l'Avvocatura l'art. 8 del d.P.R. n. 1113/1953 non si riferisce anche alle tariffe; ciò sarebbe dimostrato dal fatto che l'art. 9 fa espresso riferimento alle tariffe ferroviarie, mentre un tale riferimento manca per le comunicazioni marittime.

3.1. - Con ricorso notificato il 10 luglio 1981 e depositato il 18 luglio 1981 (Reg. confl. n. 31/1981), la Regione Sicilia ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione alla nota del Ministero della marina mercantile - Direzione generale della navigazione e del traffico marittimo - del 9 maggio 1981, diretta alla Regione ricorrente, con la quale si comunicano aumenti tariffari, relativi ai passeggeri ed alle auto al seguito, nei collegamenti con la Sicilia gestiti dalla Società Tirrenia.

Dopo aver richiamato anche in questo caso il ricorso n. 27/1979, la Regione lamenta di non essere stata consultata in merito ai detti aumenti, ed anche in questo caso denuncia la

violazione degli artt. 22 dello Statuto e 8 del d.P.R. n. 1113/1953.

Ad avviso della ricorrente, il provvedimento impugnato è affetto da incostituzionalità derivata, in quanto emesso in esecuzione dell'art. 38 del d.P.R. n.501/1979 impugnato appunto con il ricorso n. 27/1979.

La Regione ricorda altresì che i criteri per la esatta applicazione delle norme di attuazione (d.P.R. n. 1113/1953) sono stati concordati con il Ministero dei trasporti e trasfusi nella circolare dell'Assessore ai trasporti 27 agosto 1954, la quale prevede che, in relazione all'istituzione e regolamentazione dei servizi marittimi, l'amministrazione statale deve consultare quella della Regione; ed afferma che, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 1113/1953, l'amministrazione regionale deve essere intesa per la determinazione delle tariffe nazionali per viaggiatori e merci che possono interessare la Regione siciliana.

La Regione lamenta quindi che il frazionamento della competenza nel campo delle comunicazioni fra tre Ministeri (lavori pubblici, marina mercantile e trasporti) provochi conseguenze che portano anche a conflitti di attribuzione.

Anche in questo ricorso si fa presente come il provvedimento impugnato interferisca con la materia del turismo, la cui disciplina è di esclusiva competenza della Regione.

3.2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, per mezzo dell'Avvocatura dello Stato, la quale motiva l'adeguamento tariffario con il pesante disavanzo della Soc. Tirrenia.

In riferimento all'art. 8 del d.P.R. n. 1113/1953 vengono ripetute le stesse considerazioni espresse nell'atto di costituzione relativo al ricorso n. 31/1981.

Con riguardo alla illegittimità costituzionale derivata, dedotta dalla ricorrente, viene ribattuto che in ogni caso la illegittimità dell'atto impugnato potrebbe solo aver determinato un'autonoma lesione di competenza, con conseguente autonomia dei ricorsi n. 27/1979 e n. 31/1981. Viene poi ribadita la differenza tra il settore ferroviario e quello marittimo, nel senso che solo con riguardo al primo occorrerebbe consultare la Regione in merito alle variazioni tariffarie.

4.1. - Con ricorso notificato il 23 aprile 1982 e depositato il 28 aprile 1982 (Reg. confl. n. 5/1982), la Regione Sicilia ha sollevato conflitto di attribuzione avverso la nota della Direzione generale della navigazione e del traffico marittimo, emessa in data 20 febbraio 1982 e diretta all'assessorato Turismo, Comunicazioni e Trasporti, avente ad oggetto la variazione degli orari delle linee di navigazione gestite dalla Società Tirrenia tra il porto di Tunisi e la Sicilia, conseguenti a determinazioni delle autorità tunisine.

Dopo aver fatto riferimento al ricorso n. 27/1979, la ricorrente deduce la violazione, ad opera del suddetto provvedimento, degli artt. 22 dello Statuto e 8 del d.P.R. n. 1113/1953.

La Regione rileva come la nota impugnata sia stata emessa in attuazione dell'art. 37 del d.P.R. n. 501/1979; richiama inoltre la circolare del 1954 dell'Assessore ai trasporti; con riferimento specifico alle variazioni degli orari osserva poi come il termine "servizi di comunicazione e trasporti" di cui alle norme ritenute violate debba ritenersi comprensivo anche dei relativi orari; deduce infine che anche in questo caso sono stati lesi gli interessi turistici della Regione.

4.2. - L'Avvocatura dello Stato, dopo aver fatto anche essa riferimento al ricorso n. 27/1979 ed al proprio relativo atto di costituzione, ed aver ribadito le ragioni della autonomia anche di questo ricorso rispetto a quello suindicato, afferma che il provvedimento impugnato rappresenta solo la presa d'atto della decisione delle autorità tunisine di determinare i giorni e le ore degli scali delle navi della Tirrenia a Tunisi. Poiché nella specie non vi è stata da parte

dell'Amministrazione statale alcuna decisione discrezionale, si è fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 22 dello Statuto e dell'art. 8 del d.P.R. n. 1113/1953.

5. - La Regione Sicilia, in prossimità dell'udienza, ha presentato, in relazione ai conflitti n. 31/1981 e n. 5/1982, memorie aggiuntive.

Considerato in diritto

1. - Poiché tutti i ricorsi deducono la lesione della competenza attribuita alla Regione Sicilia, dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione, in materia di trasporti e comunicazioni marittime, i quattro giudizi possono essere riuniti e definiti con unica sentenza.

2. - Il ricorso n. 27/1979 ha per oggetto gli artt. 31, 34, 37, primo comma, e 38, terzo comma, del d.P.R. 1° giugno 1979, n. 501 (Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, interpretata e modificata dalla legge 23 giugno 1977, n. 373, sulla ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale).

Le censure alle suddette norme, delle quali in particolare si è detto in narrativa, hanno come elemento comune la mancata previsione in esse del parere preventivo della Regione ricorrente, in relazione alla regolamentazione dei servizi nazionali di trasporto che si svolgono nell'ambito della Regione stessa, o che direttamente la interessano, come stabilisce l'art. 8 del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti), articolo alla cui luce va letto l'art. 22 dello Statuto, del quale anche si lamenta la violazione, unitamente agli artt. 17, lett. a), e 20.

Va tuttavia rilevato - come del resto ha riconosciuto la stessa Avvocatura dello Stato - che il regolamento impugnato non pretende minimamente di escludere l'intervento del rappresentante della Regione ed il parere della medesima in tema di istituzione e regolamentazione dei servizi marittimi, di cui si tratta.

Il silenzio delle disposizioni regolamentari sul punto non può infatti essere inteso se non nel senso dell'ossequio da esse prestato nei confronti delle norme di rango superiore contenute nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione.

Non vi è quindi ragione di dubitare che, anche secondo l'impugnato regolamento di esecuzione, in sede di adozione dei concreti provvedimenti di istituzione e regolamentazione dei servizi marittimi in questione - provvedimenti che il regolamento contempla in via generale ed astratta -, l'amministrazione statale sia obbligata ad attenersi a quanto previsto dall'art. 22 dello Statuto, come specificato dall'art. 8 del d.P.R. n. 1113/1953, e cioè ad acquisire il preventivo parere della Regione Sicilia.

Ciò importa la non fondatezza della censura prospettata con il ricorso in esame.

3. - Alla stregua delle considerazioni svolte in precedenza, relativamente al ricorso n. 27/1979, appare fondato il ricorso n. 31/1981, con il quale è stato sollevato conflitto, ad opera della Regione Sicilia, avverso la nota del Ministro della marina mercantile, in data 9 maggio 1981, recante l'aumento delle tariffe passeggeri ed auto al seguito sui collegamenti marittimi con la Sicilia.

Non vi è dubbio, infatti, che la fattispecie rientra nell'ambito di applicazione degli artt. 22 dello Statuto speciale ed 8 del d.P.R. n. 1113/1953, sicché era necessaria la preventiva consultazione della Regione Sicilia, che è invece illegittimamente mancata.

4. - Con il ricorso n. 18/1981, la Regione Sicilia ha sollevato conflitto avverso "atti o comportamenti, dei quali si ignorano gli estremi, presi da organi statali in materia di determinazioni e tariffe relative a trasporti per collegamenti fra la Sicilia e le isole minori".

L'assoluta indeterminatezza degli atti oggetto del conflitto - dei quali la ricorrente ha espressamente dichiarato di ignorare gli estremi e che non sono adeguatamente individuabili alla stregua delle difese di merito opposte dalla Presidenza del Consiglio - importa la declaratoria di inammissibilità del ricorso (cfr. ord. n. 526 del 1988).

5. - Con il ricorso n. 5/1982, la Regione Sicilia ha sollevato conflitto avverso la nota del Ministro della marina mercantile, in data 20 febbraio 1982, n. 311/311, con la quale è stata disposta, a seguito di determinazioni adottate dalle autorità marittime della Tunisia, la variazione degli orari delle linee di navigazione gestite dalla Società Tirrenia tra il porto di Tunisi e la Sicilia.

Lamenta infatti la ricorrente che, anche in questo caso, il provvedimento è stato adottato dallo Stato senza acquisire il parere della Regione ai sensi degli artt. 22 dello Statuto speciale e 8 del d.P.R. n. 1113/1953.

Il ricorso non è fondato.

Osserva la Corte che nella specie vengono in considerazione trasporti marittimi internazionali (tra l'Italia e la Tunisia), sicché non può essere invocata l'applicazione delle suindicate disposizioni, che riguardano esclusivamente i servizi "nazionali" di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara che spetta allo Stato regolamentare i collegamenti marittimi interessanti la Sicilia, come avvenuto con il d.P.R. 1 giugno 1979, n. 501 (Regolamento di esecuzione della legge 20 dicembre 1974, n. 684, interpretata e modificata dalla legge 23 giugno 1977, n. 373, sulla ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale) anche senza menzionare espressamente l'obbligo dell'intervento e del parere dell'autorità regionale, sancito dall'art. 22 dello Statuto speciale per la Sicilia e dall'art. 8 del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti);

dichiara che non spetta allo Stato disporre, con provvedimento del Ministro della marina mercantile in data 9 maggio 1981, l'aumento delle tariffe passeggeri ed auto al seguito sui collegamenti marittimi con la Sicilia, senza avere preliminarmente sentito il parere dell'amministrazione regionale, ed annulla conseguentemente l'atto suindicato;

dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Sicilia con atto notificato il 9 maggio 1981 (Reg. Confl. n. 18/1981);

dichiara che spetta allo Stato disporre, con provvedimento del Ministro della marina mercantile in data 20 febbraio 1982, n. 311/311, la variazione degli orari delle linee di navigazione gestite dalla Società Tirrenia tra il porto di Tunisi e la Sicilia, senza necessità di

sentire preliminarmente il parere dell'amministrazione regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1987.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 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.