CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **884/1988** (ECLI:IT:COST:1988:884)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **21/06/1988**; Decisione del **07/07/1988**
Deposito del **26/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **03/08/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11898**
Atti decisi:

N. 884

SENTENZA 7-26 LUGLIO 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. Gabriele PESCATORE, 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 Puglia notificato il 30 settembre 1986, depositato in Cancelleria il 4 ottobre 1986 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 1986, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del provvedimento del Ministero dei Trasporti n. 892 (52) P 10 in data 29 luglio 1986, con il quale la Società Ferrovie del Gargano è stata autorizzata ad istituire, nelle forme di autoservizio sostitutivo di quello ferroviario, l'autoservizio Cagnano - Sannicandro - Apricena - S. Severo - Zona Industriale di Foggia;

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'Avvocato Paolo Giocoli Nacci per la Regione Puglia e l'Avvocato dello Stato Sergio La Porta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 30 settembre 1986 la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine al provvedimento del Ministero dei Trasporti n. 892 (52) P- 10 del 29 luglio 1986, con il quale si autorizzava la società Ferrovie del Gargano ad istituire un'autolinea sostitutiva del servizio ferroviario in concessione per il tratto Cagnano-Sannicandro- Apricena- S.Severo- Zona Industriale di Foggia.

Ad avviso della ricorrente, poiché gli artt. 117 e 118 Cost. e le relative norme di attuazione contenute nei decreti presidenziali 14 gennaio 1972, n. 5 e 24 luglio 1977, n. 616, attribuiscono espressamente alle regioni le funzioni amministrative riguardanti le autolinee sostitutive di linee ferroviarie in concessione e di linee delle Ferrovie dello Stato definitivamente soppresse, il denunciato provvedimento ministeriale risulterebbe invasivo della sfera di competenze regionali.

2. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri costituitosi per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso. L'atto denunciato, infatti, atterrebbe ad una materia quale quella relativa alla gestione delle linee ferroviarie in concessione, che non costituisce oggetto di trasferimento, ma, bensì, di semplice delega con la conseguenza che, non ipotizzandosi la violazione di una norma costituzionale, il conflitto non sarebbe ammissibile.

Nel merito, osservando che gli artt. 2 e 15 D.P.R. n. 5/72 e l'art. 86 D.P.R. n. 616/77 mantengono sostanzialmente ferme in capo allo Stato le attribuzioni nel settore delle linee ferroviarie in concessione, suscettibili di trasferimento alle regioni solo con specifiche leggi statali, l'Avvocatura dello Stato sostiene che da un atto amministrativo - quale quello denunciato - non è possibile far derivare un trasferimento di competenze. Rilevanza assorbente rivestirebbe, inoltre, la circostanza che non si sarebbe dato luogo ad un nuovo servizio di trasporto in tal senso "sostitutivo" del precedente ma ad una semplice variazione, peraltro parziale, delle sue modalità di esercizio.

3. - Nell'imminenza dell'udienza, la ricorrente ha contestato la fondatezza della tesi, svolta dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui spetterebbe alle regioni la competenza in ordine alle linee automobilistiche in genere, mentre resterebbero riservati alla sfera dei poteri statali i provvedimenti relativi agli autoservizi intesi a migliorare le relazioni di traffico già appartenenti al sistema ferroviario. A tale interpretazione osterebbero, ad avviso della regione, non solo le norme (art. 1 lett. b) d.P.R. n. 5/72 e art. 84 d.P.R. 616/77) che - in attuazione del dettato costituzionale, che le attribuisce senza distinzione l'intera materia delle "linee automobilistiche di interesse regionale" - le trasferiscono tutti i servizi di trasporto esercitati con linee automobilistiche ivi comprese quelle sotitutive di linee ferroviarie, ma anche le altre (art. 9 d.P.R. n. 5/72 e art. 4 d.P.R. 616/77) che riservano allo Stato le sole funzioni espressamente indicate.

Inoltre, nella fattispecie non sarebbe ravvisabile un semplice mutamento delle modalità di esercizio del trasporto ferroviario, trattandosi invece - come si evince da una nota dell'organo locale del Ministero dei Trasporti, prodotta in allegato alla memoria - dell'istituzione di nuove corse che, allo scopo di intensificare il servizio ferroviario, si aggiungono - e non già sostituiscono, come sembra ritenere l'amministrazione che le definisce "sostitutive" - a quelle già svolte, su impianto ferroviario e nella medesima tratta, dalla società concessionaria. Peraltro pur volendo ritenere le predette autolinee come "integrative" del sistema ferroviario,

le conseguenze giuridiche in ordine all'attribuzione dei relativi poteri non muterebbero. Da un lato, infatti, le autolinee integrative, sono equiparate alle linee automobilistiche ordinarie, in quanto soggette alla medesima disciplina giuridica, e, dall'altro, la competenza a provvedere sulla fattispecie oggetto del conflitto - intesa come "intensificazione dei programmi d'esercizio" - risulterebbe attribuita, dall'art. 56 d.P.R. n. 771 del 1955, ad uffici (ispettorati compartimentali o uffici distaccati della motorizzazione) trasferiti alle regioni.

Infine, la potestà regionale a provvedere anche per le autolinee in questione, comunque le si voglia intendere, siano esse, cioè, "sostitutive" o "integrative", troverebbe un ulteriore e generale riscontro nell'esigenza costituzionale - ribadita da una certa giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 138 e 142 del 1972) - di attribuire alle regioni tutte le funzioni di interesse regionale riservando invece allo Stato la cura di interessi unitari non suscettibili di frazionamento territoriale. La bipartizione apparirebbe più che mai evidente in tema di trasporti, ove sono rimasti di competenza statale i traporti interregionali e le linee ferroviarie mentre sono divenute di competenza regionale tutte le altre forme di trasporto, tra cui quelle automobilistiche i cui percorsi si esauriscono entro la singola regione interessata. D'altro canto, il criterio di accentrare a livello regionale le funzioni amministrative del settore apparirebbe giustificato anche dalla circostanza che i trasporti, da un lato, costituiscono uno strumento essenziale per la gestione del territorio affidata essenzialmente alla responsabilità delle regioni, le quali non possono, a tal fine, non coordinarne l'esercizio, e dall'altro, formano un sistema unitario, che richiede, parallelamente, un centro unitario di gestione o almeno di indirizzo.

4. - Anche l'Avvocatura dello Stato, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza, ha tenuto a ribadire:

a) che il provvedimento oggetto del conflitto attiene all'esercizio di una linea ferroviaria in concessione, ad un settore, cioè, delegato e non già trasferito, come risulterebbe ulteriormente confermato dall'art. 84 d.P.R. n. 616/77 che trasferisce le funzioni riguardanti le sole autolinee sostitutive di quelle ferroviarie definitivamente soppresse e non anche di quelle tuttora in esercizio;

b) che la fattispecie in questione non riguarda l'istituzione di una linea sostitutiva, in quanto non comporta la soppressione di alcuna corsa ferroviaria;

c) che le corse automobilistiche autorizzate rappresentano una semplice modifica alle modalità di esercizio del servizio ferroviario, e neppure di tutto il servizio, interessando soltanto quello svolto in determinati momenti dei giorni feriali.

5. - All'udienza del 13 gennaio 1987 la Corte, al fine di valutare il contesto territoriale, ed il sistema dei trasporti pubblici nell'ambito del quale veniva ad inserirsi, o comunque ad incidere, l'autolinea sostitutiva in questione, ordinava alle parti, in via istruttoria, la produzione di documentazione cartografica idonea ad evidenziare i servizi interessanti la zona ed il percorso sul quale era stata autorizzata l'istituzione della nuova autolinea. In seguito al deposito di tale documentazione la causa veniva nuovamente discussa all'udienza del 21 giugno 1988.

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in relazione al provvedimento del Ministero dei Trasporti che ha autorizzato la Società concessionaria della ferrovia del Gargano, ad istituire due coppie di corse automobilistiche feriali, sostitutive dell'esercizio ferroviario in concessione

sul percorso Cagnano - Sannicandro - Apricena - S. Severo - Zona industriale di Foggia.

Secondo la ricorrente - in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., in base ai quali spettano alle regioni le funzioni amministrative concernenti "le linee automobilistiche di interesse regionale", sono loro state trasferite sia con il d.P.R. del 14 gennaio 1972, n. 5, sia con il successivo decreto presidenziale del 24 luglio 1977, n. 616, anche le funzioni riguardanti le autolinee sostitutive di linee ferroviarie in concessione - il provvedimento ministeriale impugnato sarebbe invasivo della sfera di competenza regionale.

2. - La Presidenza del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso, nell'assunto che l'atto impugnato, in quanto attinente alla gestione di una linea ferroviaria in concessione, essendo diretto ad assicurarne l'esercizio nelle forme e con le modalità ritenute più convenienti, rientrerebbe in un settore (quello appunto delle linee ferroviarie in concessione) per il quale i decreti presidenziali di trasferimento, n. 5 del 1972 e n. 616 del 1977, prevedono soltanto una delega di funzioni alle regioni, con la conseguenza che, avuto riguardo alla norma attributiva di competenza, non sarebbe ravvisabile un conflitto.

Quanto al merito, la Presidenza del Consiglio sostiene che, con l'emanazione del provvedimento ministeriale impugnato, non si sarebbe invasa la competenza regionale, dal momento che gli artt. 2 e 15 del d.P.R. del 1972 e l'art. 86 del d.P.R del 1977, hanno conservato allo Stato le attribuzioni nel settore delle linee ferroviarie in concessione, onde per un semplice mutamento delle modalità d'esercizio del servizio pubblico statale in concessione, limitatamente ad una tratta della linea, come avvenuto con la sostituzione de qua, non potrebbe parlarsi di competenza della regione. Non si sarebbe difatti in presenza di un "nuovo" servizio di trasporto automobilistico sostitutivo, del precedente come tale rientrante nella materia delle linee automobilistiche regionali, ma della variazione parziale delle modalità di esercizio di un servizio pubblico, conservato allo Stato ex art. 86 del d.P.R. n. 616 del 1977.

3. - Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, perché, diversamente da quanto si sostiene dalla Presidenza del Consiglio, il provvedimento impugnato non è in ogni caso inquadrabile nell'ambito delle competenze delegate alle regioni, non riguardando l'esercizio in sé e per sé della linea ferroviaria in concessione, nel quadro cioè dei compiti elencati nell'art. 15 del d.P.R. del 1972, n. 5, bensì l'istituzione di una linea automobilistica "sostitutiva" della ferrovia, cioè di una materia espressamente trasferita alle regioni sia in base all'art. 1, secondo comma lett. b), del d.P.R. del 1972, n. 5, sia in base all'art. 84 del d.P.R. del 1977, n. 616, i quali espressamente prevedono il trasferimento alle regioni delle funzioni relative alle "linee automobilistiche di servizio pubblico... anche se sostitutive di linee... ferroviarie in concessione".

Quindi, anche a doversi prescindere dalla considerazione che, pur se si trattasse di una funzione riguardante la ferrovia in concessione in sé considerata, si sarebbe comunque in presenza di una materia oggetto di delega c.d. impropria, effettuata cioè per rendere possibile alle regioni l'esercizio organico delle competenze trasferite, per cui, secondo quanto affermato dalla sentenza di questa Corte n. 559 del 1988, sarebbe ugualmente ammissibile il conflitto, va rilevato che, in ogni caso, per quel che riguarda "le linee automobilistiche sostitutive" delle ferrovie in concessione, la materia è stata espressamente trasferita da norme contenenti tale particolare previsione. In proposito, va precisato che la giurisprudenza amministrativa ha più volte chiarito che per "servizio automobilistico sostitutivo" deve intendersi non solo quello istituito quando siano state soppresse alcune corse di quello ferroviario, ma anche quando il servizio in parola sia "creato al posto di corse ferroviarie che si sarebbero dovute o volute creare". Inoltre, va rilevato che, sia il testo dell'art. 1 del d.P.R. del 1972, n. 5, che dell'art. 84 del d.P.R. del 1977, n. 616, limitano il trasferimento alle regioni delle linee automobilistiche sostitutive, alle ipotesi di ferrovie "definitivamente soppresse", sol per quel che concerne le ferrovie dello Stato e non anche per le ferrovie in concessione, ciò risultando in modo

inequivoco dalla interpretazione sia letterale che sistematica delle disposizioni citate, che non contengono tale limitazione per quel che riguarda gli esercizi in concessione, per i quali il trasferimento delle funzioni opera anche se non ci sia definitiva soppressione della linea ferroviaria.

4. - Sulla base delle menzionate disposizioni contenute nei decreti di trasferimento, il ricorso è anche fondato nel merito.

A seguito della istruttoria disposta da questa Corte è risultato, conformemente a quanto del resto già ammesso in punto di fatto negli scritti difensivi della Presidenza del Consiglio, che il provvedimento impugnato, ha autorizzato, in adesione ad analoga richiesta della Società concessionaria della ferrovia in questione, ad istituire due coppie di corse su di una tratta sostanzialmente coincidente con parte del percorso della linea ferroviaria predetta, e, nella parte finale, addirittura coincidente con una linea di spettanza dell'Azienda municipalizzata dei trasporti di Foggia e quindi corse destinate a servire un traffico esclusivamente locale e sul quale peraltro insistono altre linee automobilistiche di competenza regionale.

È risultato inoltre che se alcune parti della tratta interessata dalle linee automobilistiche "sostitutive", oggetto della contestazione, sono percorse da linee automobilistiche di spettanza dello Stato, trattasi di linee di gran turismo o comunque di autolinee di interesse ultraregionale e destinate quindi a servire correnti di traffico del tutto diverse, che interessano più regioni, onde nessuna connessione di competenze, eventualmente derogativa del regime di trasferimento, potrebbe essere vantata dallo Stato a ragione di tale parziale coincidenza.

5. - Il provvedimento impugnato, per aver istituito autolinee sostitutive di ferrovie in concessione, di interesse esclusivamente locale, è perciò invasivo di competenze trasferite alle regioni e, pertanto, deve essere annullato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato di autorizzare la Società concessionaria delle ferrovie del Gargano ad istituire due coppie di autocorse feriali sostitutive di detto esercizio ferroviario sulla tratta Cagnano - Sannicandro - Apricena S. Severo - Zona industriale di Foggia ed annulla il provvedimento del Ministero dei Trasporti, Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, n. 892 (52) P- 10 in data 29 luglio 1986.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 26 luglio 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.