CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **999/1988** (ECLI:IT:COST:1988:999)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **12/10/1988**
Deposito del **27/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **02/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13414 13415**
Atti decisi:

N. 999

SENTENZA 12-27 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, 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 Provincia Autonoma di Bolzano notificato l'8 novembre 1983, depositato in cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 1983, per conflitto di attribuzione sorto a seguito delle note dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato - Direzione compartimentale di Verona - Ufficio lavori di Bolzano nn. 16/002191 dell'11 maggio 1983; 16/003186 del 17 giugno 1983; 16/003977 del 1° agosto 1983 indirizzate rispettivamente al Sindaco del Comune di San Candido e al Sindaco del Comune di Bolzano;

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Sergio Panunzio per la Provincia Autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

RITENUTO IN FATTO

1. - Con il ricorso indicato in epigrafe, regolarmente notificato e depositato, la Provincia Autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione in relazione a tre note di analogo contenuto, adottate dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato (Divisione compartimentale di Verona, Ufficio Lavori di Bolzano) in data, rispettivamente, 11 maggio 1983, 17 giugno 1983 e 1° agosto 1983. Con tali note, indirizzate, le prime due, al Sindaco di S. Candido e, la terza, al Sindaco di Bolzano, la predetta Azienda, richiamando gli artt. 49 e 60 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 ("Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle Ferrovie e di altri servizi di trasporto"), relativi alle distanze minime delle costruzioni rispetto agli impianti ferroviari, e osservando che i sindaci degli anzidetti Comuni non ne avevano tenuto conto nel rilasciare le concessioni edilizie, invitavano questi ultimi a rispettare le ricordate norme e li informavano che, in caso contrario, sarebbero stati passibili di denuncia presso l'autorità giudiziaria. In particolare, poi, con la seconda e la terza nota, le Ferrovie dello Stato facevano notare che la materia della sicurezza ferroviaria, regolata in modo esclusivo dal citato d.P.R. n. 753 del 1980, non potrebbe considerarsi di competenza della Provincia di Bolzano, rientrando invece fra le attribuzioni statali.

Di fronte a tali atti e a un successivo "processo verbale di accertamento di contravvenzione" emesso contro un cittadino della Provincia di Bolzano (il quale, pur avendo costruito nel rispetto delle distanze stabilite dalla legislazione provinciale, avrebbe violato le maggiori distanze fissate dal predetto art. 49 del d.P.R. n. 753 del 1980), la ricorrente ha sollevato conflitto di attribuzione rivendicando per sé la competenza sulla materia in contestazione in base agli artt. 8, n. 5, e 16 St. T.A.A., e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381), che attribuiscono ad essa la potestà legislativa esclusiva e quella amministrativa riguardo all'urbanistica e ai piani regolatori.

Dopo aver ricordato di aver più volte esercitato l'anzidetta competenza (in particolare attraverso l'art. 46 del T.U. provinciale sull'ordinamento urbanistico, come modificato dall'art. 2 della legge prov. n. 16 del 1982) senza andare incontro a censure di sorta da parte dello Stato, la Provincia ricorrente osserva che le norme di attuazione dello Statuto in materia di urbanistica, nello stabilire alcune riserve a favore dello Stato, non vi hanno incluso le potestà relative alle edificazioni adiacenti alle ferrovie, limitandosi piuttosto ad attribuire allo stesso Stato soltanto "la costruzione di linee ferroviarie statali", peraltro previa intesa con le Province interessate ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di coordinamento (artt. 19 e 20, d.P.R. n. 381 del 1974). Ciò porterebbe a ritenere, ad avviso della ricorrente, che i poteri riconosciuti alle Ferrovie dello Stato dagli artt. 49 e 60 del d.P.R. n. 753 del 1980 non possono avere applicazione nella Provincia di Bolzano, avendo quest'ultima una competenza piena sulla materia.

In ogni caso, ove fosse ritenuto il contrario, la Provincia prospetta una possibile violazione degli artt. 8, n. 5, e 16 St. T.A.A. da parte delle norme appena ricordate, chiedendo pertanto a questa Corte di sollevare di fronte a se stessa la relativa questione di costituzionalità.

2. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, regolarmente costituitosi attraverso l'Avvocatura Generale dello Stato per chiedere il rigetto del ricorso, osserva che la Provincia di Bolzano basa le sue argomentazioni su un equivoco: quello di considerare le disposizioni del d.P.R. n. 753 del 1980 come attinenti all'urbanistica, anziché alla ben diversa materia della

polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle Ferrovie, sulla quale la ricorrente non vanta, a norma dello Statuto e delle relative norme di attuazione, alcuna competenza.

Del resto, continua l'Avvocatura, ove si accettasse la tesi che la ricorrente ha competenza in materia, si perverrebbe a una coesistenza della legislazione provinciale, che prevede distanze inferiori (art. 2 legge prov. n. 16 del 1982) e quella statale, che ne stabilisce di superiori (art. 49, d.P.R. n. 753 del 1980), onde le minori distanze indicate nelle norme provinciali potrebbero applicarsi solo nel caso in cui i competenti organi statali acconsentissero, secondo una facoltà prevista dall'art. 60 del d.P.R. n. 753 del 1980, a una riduzione delle distanze previste dalla stessa legge statale. Ponendosi sempre dallo stesso punto di vista, appare all'Avvocatura errata l'opinione sostenuta dalla ricorrente, secondo la quale la potestà provinciale in materia urbanistica non incontrerebbe limiti. Questa opinione sarebbe contraddetta, secondo la difesa dello Stato, dall'art. 19 del d.P.R. n. 381 del 1974, che, riservando allo Stato la costruzione delle linee ferroviarie, intenderebbe mantenere a quest'ultimo una competenza dal contenuto identico a quello delimitato dalle leggi anteriori e, quindi, comprensivo anche delle attività relative alla sicurezza ferroviaria.

Infine, poiché la determinazione delle distanze minime che le costruzioni devono rispettare nei confronti delle strade ferrate atterrebbe alla polizia delle ferrovie, la questione di costituzionalità sollevata dalla Provincia nei confronti degli artt. 49 e 60 del d.P.R. n. 753 del 1980 sarebbe, per l'Avvocatura dello Stato, manifestamente infondata, dovendosi, a suo avviso, dubitare piuttosto delle leggi provinciali adottate nella stessa materia.

3. - In una memoria, depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato agli argomenti già svolti ha aggiunto che, a suo avviso, la disciplina delle distanze costituisce un aspetto delle limitazioni cogenti del diritto di proprietà immobiliare poste a favore di determinati beni, come risulta anche dagli artt. 873 e ss. del codice civile. Ciò dimostrerebbe ulteriormente che, nel caso, non si tratta di materia urbanistica, ma di disciplina concernente il contenuto e le limitazioni generali del diritto di proprietà, di sicura spettanza statale, tanto più che questa è una disciplina che non potrebbe esser ritagliata o divisa in base al tipo di bene che si intende di volta in volta tutelare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. - La Provincia di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione in seguito a tre note di analogo contenuto, i cui estremi sono riportati in epigrafe, con le quali l'Azienda autonoma Ferrovie dello Stato faceva presente ai sindaci di San Candido e di Bolzano che avevano rilasciato concessioni edilizie che permettevano la costruzione di manufatti edilizi a una distanza dagli impianti ferroviari inferiore a quella stabilita dagli artt. 49 e 60 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 ("Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto"). A sostegno del proprio ricorso, la Provincia di Bolzano afferma che, contrariamente a quanto affermato dalle Ferrovie dello Stato in due delle note impugnate, la competenza a stabilire le distanze minime fra gli impianti ferroviari e le costruzioni adiacenti, sia civili che pubbliche, spetterebbe alla ricorrente, sulla base degli artt. 8, n. 5, e 16 St. T.A.A. e delle relative norme di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381), che attribuiscono alla Provincia di Bolzano la potestà legislativa esclusiva e le funzioni amministrative in materia di urbanistica e piani regolatori. La ricorrente ricorda, anzi, che la competenza in contestazione è già stata esercitata dalla Provincia di Bolzano, con l'art. 46 dell'Ordinamento urbanistico provinciale, come modificato dall'art. 2 della legge provinciale di Bolzano 19 aprile 1982, n. 16, che ha stabilito, per determinate zone, distanze minime inferiori a quelle fissate dalla legislazione nazionale.

Ambo le parti, poi, eccepiscono, per il caso in cui fosse accolta la tesi interpretativa del loro contraddittore, l'illegittimità costituzionale delle leggi che hanno determinato in modo difforme le predette distanze minime: la Provincia di Bolzano dubita, infatti, della costituzionalità degli artt. 49 e 60 del d.P.R. n. 753 del 1980 in riferimento agli artt. 8, n. 5, e 16 St. T.A.A.; lo Stato dubita, invece, della costituzionalità dell'art. 46 T.U. delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico, come modificato dalla legge provinciale n. 16 del 1982, in quanto avrebbe esercitato una competenza che lo Statuto non attribuirebbe alla Provincia stessa.

2. - Il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia di Bolzano non può essere accolto.

La determinazione delle distanze minime che devono intercorrere fra gli impianti ferroviari e le costruzioni, civili o pubbliche, laterali alla sede ferroviaria, non può rientrare nella materia "urbanistica e piani regolatori", che gli artt. 8, n. 5, e 16 St. T.A.A. attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva e alla funzione amministrativa della Provincia di Bolzano. Quest'ultima materia, infatti, attiene all'uso del territorio ai fini della localizzazione e della caratterizzazione degli insediamenti umani e delle infrastrutture occorrenti, di modo che, quando comporta la determinazione delle distanze minime tra manufatti edilizi, rimanda a una funzione diretta a far osservare le regole del buon governo del territorio. Al contrario, la fissazione delle distanze minime tra i manufatti edilizi e le linee ferroviarie risponde a ben altre esigenze, dirette, oltreché alla regolarità dell'esercizio ferroviario, alla prevenzione di danni o di pregiudizi che possono essere arrecati alla sicurezza delle persone e delle cose. Ciò significa che la competenza in contestazione rientra nella materia della polizia amministrativa relativa alla sicurezza e alla regolarità dell'esercizio ferroviario, e non già nell'urbanistica, pur se interferisce, inevitabilmente, con quest'ultima.

Definita in tal modo la natura della competenza in contestazione, non vi può essere dubbio alcuno sulla sua spettanza allo Stato. In base al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 9), applicabile alle regioni a statuto speciale secondo quanto ritenuto da questa Corte con costante giurisprudenza (v. sent. n. 123 del 1980), ed ora, comunque, in forza di quanto disposto dal d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione T.A.A. ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), la polizia amministrativa è una sub-materia che accede alle materie cui si riferisce l'attività di prevenzione o di repressione da essa comportata. E, poiché tanto la costruzione quanto l'esercizio degli impianti ferroviari statali sono esclusi dalle competenze legislative e amministrative della Provincia di Bolzano, non potendo rientrare in nessuna delle materie ad essa attribuite dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione dello stesso, la determinazione delle distanze minime tra gli impianti delle Ferrovie e i manufatti edilizi adiacenti ad essi resta riservata allo Stato. Ed è, pertanto, ad esso o, più precisamente, all'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato che spettava adottare le note che hanno dato origine al presente conflitto, con le quali si sollecitano i sindaci di San Candido e di Bolzano a rispettare, nel rilascio delle concessioni edilizie, le distanze minime fra le linee ferroviarie e i manufatti edilizi adiacenti, determinate dall'art. 49 del d.P.R. n. 753 del 1980.

3. - D'altra parte, occorre sottolineare che la stessa legislazione statale - segnatamente l'art. 60 del d.P.R. n. 753 del 1980 - ammette la possibilità di derogare alle distanze minime stabilite dal ricordato art. 49 dello stesso decreto, ove lo consentano particolari circostanze locali, mediante un'apposita autorizzazione dei competenti uffici statali emanata su richiesta degli interessati. Pertanto, come osserva la stessa Avvocatura dello Stato, per tal via potrebbe essere assicurata la coesistenza tra la legge statale e quella difforme della Provincia di Bolzano, sempreché quest'ultima dimostri la peculiarità delle esigenze che l'hanno indotta a prevedere distanze inferiori e, nello stesso tempo, i competenti uffici statali vi acconsentano, ritenendo che non ne risultino pregiudicate la sicurezza dei trasporti e la conservazione degli impianti ferroviari.

4. - L'eccezione di costituzionalità formalmente sollevata dalla difesa della Provincia di Bolzano avverso gli artt. 49 e 60 del d.P.R. n. 753 del 1980 per contrasto con gli artt. 8, n. 5, e 16 St. T.A.A. va respinta se non altro perché manifestamente infondata alla luce delle argomentazioni precedentemente svolte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato la disciplina delle distanze da osservare nelle costruzioni lungo le linee ferroviare;

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale eccepita, in via subordinata, dalla Provincia di Bolzano nel ricorso indicato in epigrafe, nei confronti degli artt. 49 e 60 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 ("Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto"), per contrasto con gli artt. 8, n. 5, e 16 dello Statuto del Trentino Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 ottobre 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.