CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **37/1989** (ECLI:IT:COST:1989:37)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **25/10/1988**; Decisione del **08/02/1989**
Deposito del **14/02/1989**; Pubblicazione in G. U. **22/02/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13367**
Atti decisi:

N. 37

SENTENZA 8-14 FEBBRAIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma secondo e 11, comma terzo del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale), promossi con i ricorsi delle Province Autonome di Trento e Bolzano, notificati il 27 gennaio 1988, depositati in cancelleria il 5 febbraio 1988 ed iscritti ai nn. 4 e 5 del registro ricorsi 1988;

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per le Province di Trento e Bolzano e l'avv. dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 5 febbraio 1988 la Provincia autonoma di Bolzano ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 8, n. 18, 16 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670) - dell'art. 2, secondo comma, e dell'art. 11, terzo comma, del d.P.R. 19 novembre 1987 n. 527 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse regionale), che hanno conservato allo Stato le attribuzioni in materia di sicurezza dei trasporti ferrotranviari e filoviari nonché le attribuzioni in materia di sicurezza per le linee di trasporto funiviario interprovinciali o interregionali.

Con particolare riguardo al trasporto funiviario la Provincia ricorrente ricorda come essa avesse già emanato - nell'ambito della sua competenza primaria in materia di "comunicazioni e trasporti" - norme in materia di regolamentazione tecnica e sicurezza degli impianti a fune (L. prov. 8 novembre 1973 n. 87; d.P.G.P. 9 settembre 1974 n. 64; d.P.G.P. 10 agosto 1976 n. 43), rinviando in parte alla disciplina statale. Tale situazione risulterebbe compromessa dalla disposizione contenuta nell'art. 11, terzo comma, del d.P.R. n. 527/1987 che ha dettato in materia di sicurezza degli impianti funiviari interprovinciali o interregionali una disciplina ritenuta ingiustificatamente lesiva della competenza provinciale e contraddittoria rispetto ad altre disposizioni contenute nello stesso testo normativo, dove si sono, invece, trasferite alla Provincia tutte le competenze, anche quella in tema di sicurezza, relative agli impianti infraprovinciali.

Dalla riserva allo Stato della suindicata attribuzione deriverebbe pertanto - secondo la Provincia di Bolzano - la lesione degli artt. 8 n.18 e 16, primo comma, dello Statuto speciale d'autonomia che alle Province autonome riconosce anche le attribuzioni relative alla "regolamentazione tecnica" degli impianti di funivia, regolamentazione che dovrebbe ritenersi comprensiva della "sicurezza".

Considerazioni analoghe vengono poi prospettate con riferimento alla disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 2 dello stesso d.P.R. n. 527, che ha riservato allo Stato la competenza in materia di sicurezza per gli impianti di trasporto ferrotranviari e filoviari: anche tale disposizione risulterebbe, infatti, per gli stessi motivi, incostituzionale ove con essa si fosse inteso sottrarre alla Provincia, relativamente agli impianti di trasporto ferrotranviari e filoviari di interesse provinciale, le attribuzioni in materia di sicurezza (e quindi anche di regolamentazione tecnica) spettanti in forza dello Statuto speciale.

Infine, la Provincia ricorrente lamenta che le norme di attuazione non siano mai state oggetto di esame da parte della Commissione paritetica (c.d. "Commissione dei dodici"), che - in base all'art. 107 dello Statuto speciale d'autonomia - deve esprimere un parere preventivo e obbligatorio su tutte le norme di attuazione dello Statuto: dal che la lesione di tale norma procedurale, particolarmente rilevante ai fini della protezione dell'autonomia provinciale.

2. - Anche la Provincia di Trento, con ricorso depositato il 5 febbraio 1988, ha impugnato le stesse norme (art. 2, secondo comma, e art. 11, terzo comma d.P.R. 19 novembre 1987 n. 527) che formano l'oggetto dell'impugnativa avanzata dalla Provincia di Bolzano. I motivi di questo ricorso si presentano del tutto identici a quelli enunciati nel ricorso della Provincia di Bolzano, salvo il richiamo all'art. 107 dello Statuto speciale, la cui violazione non viene contestata.

3. - In ambedue i procedimenti è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri,

rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Con riferimento al trasporto funiviario, la difesa dello Stato contesta, in primo luogo, l'esistenza di una riserva di attribuzioni all'autonomia provinciale allorquando gli interessi considerati eccedano il substrato territoriale della Provincia e non siano interessi esclusivi della medesima: questa sarebbe, appunto, la situazione che si verifica in ordine ai trasporti funiviari i cui impianti si trovano in parte nel territorio provinciale ed in parte fuori di esso.

Posta tale premessa, i ricorsi, ad avviso dell'Avvocatura, sono inammissibili, poiché si chiede alla Corte di svolgere un sindacato di merito, cioè di formulare un giudizio sulla bontà della soluzione adottata, in sede di norme di attuazione, per il coordinamento delle relazioni tra lo Stato e le Province autonome nella situazione di interferenza che si determina per i trasporti funiviari ultra-provinciali. Ma i ricorsi sarebbero anche infondati, poiché spetta sicuramente allo Stato di provvedere in relazione alla parte dell'impianto a fune sita fuori del territorio provinciale e poiché è indubbia la necessità di una unitaria azione legislativa ed amministrativa nel delicato settore della sicurezza.

Considerazioni analoghe vengono poi prospettate con riferimento all'impugnativa della norma relativa agli impianti di trasporto ferrotranviari e filoviari: in proposito si osserva che la materia della sicurezza di tali impianti sicuramente eccede i limiti della localizzazione provinciale giacché essa postula anche una necessaria omogeneità di disciplina e di controlli, che non può essere assicurata se non con una uniforme regolazione sul piano nazionale.

Infine, del tutto infondata sarebbe la doglianza concernente la violazione dell'art. 107 dello Statuto speciale, per omessa acquisizione del parere della c.d. "Commissione dei dodici" sul testo delle norme impugnate. Al riguardo l'Avvocatura osserva che la normativa statutaria invocata dispone che le norme di attuazione sono emanate con decreti legislativi "sentita una Commissione paritetica": ma ciò significherebbe soltanto che la materia, nel suo complesso, è prima esaminata da detta Commissione, spettando poi al Governo di provvedere nella sua autonomia, e non già che le norme debbano essere conformi alle indicazioni offerte dall'organo consultivo. Nemmeno si richiederebbe una formalizzazione delle proposte da parte del Governo, giacché anche in tal caso si verrebbe ad alterare l'autonomia della funzione legislativa, che deve tener conto del parere dell'organo paritetico ma non può da questo ritenersi condizionata.

In punto di fatto l'Avvocatura rileva, inoltre, che l'Ufficio Legislativo del Ministero dei trasporti aveva trasmesso, in data 27 giugno 1973, all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio uno schema di disciplina contenente una norma (l'art. 9) dove si riservavano, tra l'altro, allo Stato, per i trasporti in questione, le attribuzioni "in materia di sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti": la Commissione paritetica avrebbe, pertanto, avuto modo di prendere in esame, attraverso tale schema, la disciplina contestata.

4. - In prossimità dell'udienza di discussione, le Province autonome di Trento e Bolzano hanno presentato una memoria unica, per ribadire e sviluppare i motivi enunciati nei ricorsi. In particolare - per quanto concerne la contestata violazione dell'art. 107 dello Statuto speciale - la Provincia di Bolzano insiste nel negare che una disciplina quale quella impugnata sia mai stata portata all'esame della Commissione paritetica: infatti, lo schema trasmesso in data 27 giugno 1973 dall'Ufficio legislativo del Ministero dei trasporti all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio (e prodotto in giudizio dall'Avvocatura) non sarebbe stato successivamente presentato all'esame della Commissione, come risulterebbe provato dalla documentazione concernente i lavori di tale organo.

5. - All'udienza di discussione i difensori delle parti hanno illustrato le rispettive tesi.

L'Avvocatura dello Stato ha altresì prodotto copia del verbale della seduta della

Commissione paritetica del 27 giugno 1973 nonché della lettera in pari data dell'Ufficio legislativo del Ministero dei trasporti all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio, con allegato lo schema di disciplina innanzi richiamato.

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi investono le stesse norme sotto profili in larga parte coincidenti: essi vanno, pertanto, riuniti al fine di adottare un'unica pronuncia.

2. - Formano oggetto dell'impugnativa l'art. 2, secondo comma, e l'art. 11, terzo comma, del d.P.R. 19 novembre 1987 n. 527, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale", dove sono state riservate allo Stato le attribuzioni in materia di sicurezza di cui al d.P.R. 11 luglio 1980 n. 753, rispettivamente per i trasporti ferrotranviari e filoviari e per le linee di trasporto funiviario interprovinciali o interregionali.

Ad avviso delle Province autonome di Trento e di Bolzano tali norme verrebbero a violare l'art. 8 n. 18 e l'art. 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuiscono alle stesse Province la competenza legislativa primaria e le relative potestà amministrative in materia di "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia".

La Provincia di Bolzano contesta anche il fatto che le norme impugnate non siano state sottoposte all'esame della Commissione paritetica che, ai sensi dell'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale, deve esprimere parere su tutte le norme di attuazione statutaria.

3. - La censura proposta dalla Provincia di Bolzano in ordine all'asserita lesione dell'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale va esaminata per prima, venendo a investire un profilo pregiudiziale, che attiene alla legittimità del procedimento di formazione delle norme impugnate.

La questione è fondata.

La Provincia di Bolzano fa rilevare nel suo ricorso che il testo del progetto relativo alle norme di attuazione in materia di "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale", sottoposto all'esame della Commissione paritetica, non conteneva le disposizioni stabilite negli artt. 2, secondo comma, e 11, terzo comma, del d.P.R. n. 527 del 1987 e documenta tale affermazione producendo vari verbali delle riunioni della Commissione, tra cui quello in data 12 dicembre 1984, che porta come allegato il testo dello schema di disciplina in materia di comunicazioni e trasporti definitivamente esaminato e approvato dalla stessa Commissione.

La difesa dello Stato, a sua volta, ritiene di poter contrastare tale censura deducendo: a) l'insussistenza di un obbligo del Governo di adeguarsi al parere della Commissione o di formalizzare una proposta completa di disciplina, dovendo la stessa Commissione soltanto esaminare "nel suo complesso" la materia da regolare secondo gli schemi predisposti dagli Uffici legislativi dei Ministeri interessati; b) il fatto che in data 27 giugno 1973 l'Ufficio legislativo del Ministero dei trasporti aveva trasmesso all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio uno schema di disciplina in materia di comunicazioni e trasporti d'interesse provinciale, contenente, tra l'altro, una norma (art. 9) che riservava allo Stato le attribuzioni "in materia.. di sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti".

4. - La prima di tali considerazioni non può essere condivisa.

Se è vero, infatti, che il parere richiesto alla Commissione paritetica sulle norme di attuazione è un parere obbligatorio ma non vincolante, è anche vero che, ai fini di un corretto svolgimento della funzione consultiva prevista dall'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale, la stessa Commissione - come è possibile desumere anche dall'art. 108, secondo comma - deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria. Il rispetto di tale esigenza, se non conduce a escludere che il Governo possa apportare, dopo il parere della Commissione, varianti di carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere - come nel caso in esame - sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia.

5. - Neppure la seconda considerazione, prospettata in linea di fatto dalla difesa statale, può assumere valore ai fini della decisione.

Come rilevato dalla Provincia ricorrente, nessuna prova è stata addotta dal Governo in ordine al fatto che lo schema di disciplina elaborato dal Ministro dei trasporti e trasmesso in data 27 giugno 1973 all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio sia stato poi sottoposto all'esame della Commissione paritetica. Gli atti prodotti in giudizio dall'Avvocatura dimostrano, infatti, solamente che uno schema di disciplina predisposto dal Ministro dei trasporti venne distribuito ai componenti della Commissione a conclusione della riunione del 27 giugno 1973, ma non inducono a ritenere che tale schema (non allegato al verbale e, pertanto, non conosciuto nei suoi contenuti) fosse lo stesso inviato, in quel giorno, dal Ministero dei trasporti all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio, che ne accusava ricevuta soltanto tre giorni appresso, il 30 giugno 1973. D'altro canto, lo stesso contenuto dei verbali relativi alle sedute successive della Commissione conduce ad escludere che lo schema in discussione abbia formato oggetto di esame da parte della Commissione, ove si consideri che tale schema non risulta mai richiamato nel corso dei lavori e che i testi degli articoli di volta in volta discussi e allegati ai verbali delle varie sedute esprimono formulazioni che non contengono riserve a favore dello Stato in tema di sicurezza dei trasporti d'interesse provinciale.

Questo insieme di elementi avvalora, dunque, l'affermazione della Provincia di Bolzano, relativa al mancato esame da parte della Commissione paritetica delle norme di attuazione di cui è causa, ai fini della formulazione del parere di cui all'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale.

Il vizio, di carattere formale, comporta la dichiarazione d'illegittimità delle norme impugnate nonché l'assorbimento degli ulteriori motivi di censura enunciati nei ricorsi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i ricorsi dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, secondo comma, e 11, terzo comma, del d.P.R. 19 novembre 1987 n. 527 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti d'interesse provinciale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 febbraio 1989.

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.