CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **533/1989** (ECLI:IT:COST:1989:533)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **03/10/1989**; Decisione del **30/11/1989**
Deposito del **11/12/1989**; Pubblicazione in G. U. **20/12/1989**
Norme impugnate:
Massime: **14291 14292 14293 14294 14295**
Atti decisi:

N. 533

SENTENZA 30 NOVEMBRE-11 DICEMBRE 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: 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 di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito in legge 5 maggio 1989, n. 160, recante: "Disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime", promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia, notificati il 31 marzo, il 27 maggio e l'8 giugno 1989, depositati in cancelleria l'11 aprile, il 2 giugno e il 12 giugno 1989 ed iscritti ai nn. 24, 26, 40, 44 e 48 del registro ricorsi 1989;

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 ottobre 1989 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Alberto Predieri per le Regioni Emilia-Romagna e Toscana, Maurizio Steccanella per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorsi identici notificati il 31 marzo 1989 (reg. ric. nn. 24 e 26 del 1989), le Regioni Emilia-Romagna e Toscana hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77 (Disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime), per violazione degli artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione.

Osservano le ricorrenti che con la norma impugnata le funzioni già di per sé modeste riservate alle regioni nella materia de qua sono ormai ridotte ad una pura interinazione di decisioni prese dai Ministri dei trasporti e del tesoro con decreto di concerto, sulla base di criteri generali analitici, sentita la commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge 15 maggio 1970, n. 281.

Rispetto, infatti, all'art. 9 della legge 10 aprile 1981, n. 151, il nuovo testo, sostituendo la procedura dell'intesa tra i Ministri competenti e la commissione interregionale con la semplice audizione della commissione predetta, degrada quest'ultima dalla posizione di organo partecipante alla formazione di un atto a quella di un ente posto sullo stesso piano meramente consultivo delle organizzazioni delle aziende di trasporto.

Tale modificazione peggiorativa elimina sostanzialmente l'autonomia regionale, così violando gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. A ciò si aggiunge, proseguono le ricorrenti, la violazione dell'art. 77 della Costituzione, in quanto, a loro avviso, non è conforme ai principi generali il fatto che, in materia di competenza regionale, in cui al legislatore statale è riservato il livello dei principi (che si impongono come limite alla legislazione regionale), possa farsi ricorso allo strumento del decreto-legge, immediatamente operativo, per rovesciare norme di una legge-quadro.

Inoltre, lo stesso secondo comma dell'art. 1 determina un'ulteriore compressione dell'autonomia regionale là dove impone alle regioni un termine per la definizione dei bacini di traffico, così sottraendo ad esse una potestà normativa (art. 3 della legge n. 151 del 1981), e prevede un controllo sostitutivo del Ministro dei trasporti, violando gli artt. 5, 116, 117, 119 e 125 della Costituzione. Si tratta, infatti, concludono le ricorrenti, di un controllo anomalo non previsto da norme costituzionali, non giustificato dalla natura degli atti da compiere (la cui omissione non sarebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali o il perseguimento di interessi essenziali affidati alla responsabilità dello Stato), né strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi o all'attuazione di indirizzi inerenti ad interessi idonei a consentire allo Stato il superamento eccezionale del riparto di competenze tra esso e le regioni. Sarebbe anche violato il principio di "leale cooperazione", che implica un'esigenza di proporzionalità tra i presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere.

1.2. - Si è costituito in entrambi i giudizi, con atti identici, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle questioni sollevate.

L'Avvocatura premette che il decreto-legge n. 77 del 1989 fa parte del pacchetto dei

decreti collegati con la legge finanziaria 1989 (legge 24 dicembre 1988, n. 541) e si iscrive nel quadro della manovra di carattere generale diretta al contenimento della spesa pubblica: una delle direttrici di tale manovra è quella del risanamento delle aziende pubbliche (o che fruiscono di finanziamenti pubblici) e di assicurarne la gestione secondo criteri di economicità.

Rileva, quindi, che la disposizione impugnata (che non si sostituisce ma si affianca all'art. 9, ottavo comma, della legge n. 151/81) non risulta illegittimamente compressiva dell'autonomia regionale, in quanto, da un lato, l'analiticità dei criteri stabiliti dal Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del tesoro, non compromette il loro carattere "generale", che ne impone il riferimento ad interessi omogenei ed unitari e ne salvaguarda la possibilità di specificazione in sede locale; dall'altro, la funzione consultiva è tipica della commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge n. 281 del 1970.

Né, prosegue l'Avvocatura, appare illegittima la previsione dell'intervento surrogatorio, in quanto, avuto riguardo al contesto in cui è disposto - stanziamenti per i contributi di esercizio alle aziende di trasporto nel quadro di un'assegnazione di contributi speciali alle regioni per provvedere a scopi determinati l'intervento dello Stato si riconduce, piuttosto che all'esercizio di un indirizzo e coordinamento delle attività regionali in materia, al coordinamento nel settore finanziario e della spesa pubblica, che ha lo specifico addentellato nelle statuizioni contenute nell'art. 119 della Costituzione.

La definizione del piano regionale dei trasporti e dei bacini di traffico costituisce infatti momento preliminare per la definizione dei criteri di riparto dei contributi che di essi devono tener conto.

In definitiva, il supporto di esigenze unitarie e l'indubbia incidenza sugli interessi nazionali della programmazione della spesa in materia, cui si riconnettono i piani regionali, giustificano la prevista possibilità di intervento sostitutivo.

Infine, conclude l'Avvocatura, non può ritenersi di per sé lesiva l'emanazione, nelle materie di competenza regionale, di un atto (decreto-legge) comunque appartenente all'ordine legislativo, ove ne risultino osservati i presupposti costituzionali e siano rispettati i limiti sostanziali delle competenze regionali.

2. - Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana hanno altresì sollevato, con ricorsi identici notificati il 27 maggio 1989 (reg. ric. nn. 40 e 44 del 1989), questione di legittimità costituzionale della legge 5 maggio 1989, n. 160 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, recante disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime), nella parte in cui ha convertito in legge, senza modificazioni, l'art. 1, secondo comma, del detto decreto-legge, per violazione degli artt. 5, 77, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione.

I ricorsi sono identici a quelli esaminati sub 1.1.

Anche nei presenti giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, svolgendo, a sostegno della infondatezza delle questioni, argomentazioni identiche a quelle esaminate sub 1.2.

3.1. - Con ricorso notificato il 5 giugno 1989 (reg. ric. n. 48 del 1989), la Regione Lombardia ha, a sua volta, sollevato questione di legittimità costituzionale della citata legge 5 maggio 1989, n. 160, nella parte in cui ha convertito in legge, senza modificazioni, l'art. 1, secondo comma, primo periodo, e terzo comma, ultimo periodo, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77.

In particolare, la ricorrente deduce:

a) quanto al secondo comma, esso sconvolge radicalmente il sistema delineato con la legge n. 151 del 1981, sostituendolo con un meccanismo accentrato, incidente addirittura, con carattere di puntualità e specificità dispositiva, nella fase di gestione dei contributi (con vanificazione di qualsiasi nozione di "fondo regionale"), e sottraendo alle regioni il potere - ad esse riconosciuto dalla citata legge n. 151/81 (artt. 5 e 6), contenente i principi fondamentali della materia - di esprimere con legge regionale non solo le procedure, ma anche i principi di utilizzazione della quota regionale del fondo nazionale (col solo vincolo del quantum minimo); il tutto è poi aggravato dalla disposizione secondo cui alla elaborazione ministeriale dei criteri di ripartizione dei contributi concorrono a livello consultivo, in guisa e chiave paritaria, la commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge n. 281/70 e le organizzazioni di categoria delle imprese aspiranti ai contributi di esercizio, con illogica parificazione dei soggetti erogatori (le regioni) e dei soggetti percipienti;

b) quanto al terzo comma, esso, in contrasto con la legge regionale 16 novembre 1984, n. 57 (spec. art. 5), la quale - individuati i soggetti abilitati a godere di agevolazioni e facilitazioni di viaggio - stabiliva di definire le modalità di rimborso dell'onere derivante alle imprese per mancati introiti in sede di determinazione dei costi economici standardizzati e dei ricavi presunti (cioè di porre tali mancati introiti a carico del fondo regionale relativo ai contributi di esercizio), pretenderebbe di porre a carico della regione la copertura delle minori entrate risultanti dalle facilitazioni tariffarie, così sgravandone il fondo trasporti, e quindi le finanze statali ed aggravando la regione (nell'esercizio di una funzione propria) di un onere finanziario predeterminato da un organo dello Stato; inoltre, poiché l'individuazione dei soggetti meritevoli delle agevolazioni non era stata collegata dalla citata legge regionale all'espletamento di attività o mansioni di rilevanza regionale, l'accollo degli oneri relativi a carico delle risorse finanziarie proprie della regione si risolve nell'attribuzione a questa, con decreto ministeriale, di una funzione meramente assistenziale generica: e ciò, per di più, con carattere retroattivo a far tempo dal 1° gennaio 1989.

3.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'infondatezza delle questioni.

L'Avvocatura dello Stato svolge, quanto al secondo comma dell'art. 1, argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle contenute negli atti di costituzione relativi ai giudizi esaminati in precedenza.

Per quanto concerne, invece, il comma terzo (ultimo periodo) dell'art. 1, rileva l'Avvocatura che è evidente l'esigenza di adottare metri uniformi e di rigore per tutto il territorio nazionale ed avverso tale generale previsione non può assumersi un aprioristico diritto della regione di disporre senza alcun vincolo qualsivoglia facilitazione tariffaria scaricandone l'onere sulla finanza statuale. È chiaro poi che costituisce facoltà e non obbligo delle regioni prevedere tali facilitazioni tariffarie.

Infine, quanto alla denunciata retroattività della norma, l'Avvocatura osserva che trattasi di disposizione transitoria, in relazione alle previsioni dei precedenti decreti legge decaduti.

4. - Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memoria aggiuntiva le Regioni Emilia-Romagna e Toscana, nonché, limitatamente al giudizio promosso dalla Regione Lombardia, l'Avvocatura Generale dello Stato.

A) Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana, con atti identici, insistono nel chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del decreto-legge n. 77/89, convertito con legge n. 160/89.

Le ricorrenti, dopo aver ribadito le argomentazioni già svolte, insistono, in particolare, sul fatto che le denunciate violazioni delle proprie competenze sono state effettuate tramite un

decreto-legge, cioè con atto normativo primario che deve essere motivato e la cui motivazione viene incorporata nella legge di conversione: ma nel nostro caso non risulta alcuna motivazione (né nel decreto-legge, né nella legge di conversione) del perché fosse necessario o solo opportuno sostituire il procedimento dell'intesa con la mera audizione delle regioni, o del perché tale modifica fosse connaturata alle ragioni di necessità e di urgenza con le quali si è ritenuto di emanare le disposizioni in esame.

La motivazione addotta nel decreto-legge è infatti pura tautologia e ne risulta anche violato il canone di ragionevolezza, dal momento che non appare ragionevole il mutamento di un modulo procedimentale correttamente individuato nella legge-quadro senza alcuna giustificazione o motivazione.

B) L'Avvocatura dello Stato, premesso che le disposizioni della legge-quadro n. 151 del 1981 hanno comportato, in sede applicativa, una estrema diversificazione delle normative regionali (in particolare per la non omogeneità dei criteri adottati nella metodologia di calcolo dei costi standardizzati) e un continuo aumento del divario tra costi e ricavi di esercizio, rileva che con la normativa censurata si è inteso creare strumenti idonei a ridurre il costante incremento del deficit e dare una certa uniformità ai provvedimenti adottati in sede regionale, con particolare riferimento alla determinazione dei costi standard. La disposizione censurata va pertanto considerata come norma di indirizzo e coordinamento volta a delineare, in chiave organica, le direttrici entro cui ricondurre gli interventi finanziari destinati al trasporto locale e a recuperare la necessaria omogeneità delle normative regionali, in vista del fondamentale obiettivo del risanamento delle gestioni dei servizi di trasporto pubblico.

Quanto, infine, al terzo comma dell'art. 1, in materia di facilitazioni tariffarie, l'Avvocatura osserva che il legislatore statale ha voluto assicurare il rispetto della disposizione costituzionale che impone l'indicazione dei mezzi di copertura per ogni nuova o maggiore spesa (qual è appunto quella conseguente al riconoscimento di facilitazioni tariffarie), sul presupposto che l'esercizio di un potere discrezionale in materia - da parte dello Stato, della regione o dell'ente locale - è legittimo solo se e in quanto le minori entrate siano direttamente finanziate con mezzi a carico del bilancio dello stesso ente che ha disposto le agevolazioni; altrimenti il fondo trasporti potrebbe costituire un improprio canale di finanziamento di tutte le decisioni di spesa estranee alla gestione del trasporto pubblico, con pregiudizio delle primarie finalità inerenti all'istituzione del fondo stesso.

Considerato in diritto

1. - I cinque ricorsi indicati in epigrafe sollevano questione di legittimità, in riferimento agli artt. 5, 77, 116, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione, di alcune norme contenute nell'art. 1 del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito - senza modificazioni nelle parti censurate - nella legge 5 maggio 1989, n. 160. Essendo le proposte questioni identiche (in particolare, le Regioni Emilia-Romagna e Toscana hanno impugnato, ciascuna con due ricorsi dal contenuto perfettamente uguale, prima il decreto-legge e poi la legge di conversione), o strettamente connesse, i relativi giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Tra le varie censure prospettate dalle ricorrenti, va in ordine logico per prima esaminata quella sollevata, avverso il secondo comma dell'art. 1, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana in riferimento all'art. 77 della Costituzione.

Esse sostengono l'illegittimità dell'uso dello strumento del decreto-legge, con la sua tipica immediatezza di effetti, in materie di competenza regionale concorrente, per di più per modificare norme già poste da una legge-quadro. Nelle memorie depositate nell'imminenza

dell'udienza, le ricorrenti aggiungono che un ulteriore vizio andrebbe rinvenuto nell'assenza di qualsivoglia motivazione circa la necessità ed urgenza di apportare tali modificazioni.

La questione è inammissibile.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (cfr., da ultimo, sentt. nn. 302 e 610 del 1988, 407 del 1989), nei giudizi di costituzionalità sollevati in via principale, le regioni possono, in linea di principio, denunciare la violazione anche di norme costituzionali poste al di fuori del titolo quinto della Costituzione, purché, tuttavia, tale violazione comporti, di per sé (anche tenuto conto delle prospettazioni delle ricorrenti), una diretta incisione delle competenze ad esse costituzionalmente garantite.

Nel caso di specie tale ipotesi non sussiste. Da un lato, infatti, questa Corte ha costantemente ritenuto (v. sentt. nn. 243 del 1987 e 1044 del 1988) che tutto ciò che attiene alla esistenza o meno dei presupposti per la decretazione d'urgenza non riguarda la sfera delle competenze regionali, in quanto tali questioni concernono i rapporti tra Governo e Parlamento (e sarebbero comunque irrilevanti di fronte all'intervenuta conversione dei decreti-legge): ed è ovvio che ciò non può non valere anche per il profilo, qui specificamente dedotto, dell'assenza di motivazione sulla sussistenza di detti presupposti.

D'altro lato, non si comprende, né è chiarito nei ricorsi, come la immediatezza di effetti del decreto-legge possa di per sé, a prescindere dal contenuto delle norme da esso introdotte, costituire un autonomo e concreto pregiudizio delle competenze regionali.

3.1. - Il secondo comma dell'art. 1, e precisamente i primi due periodi dello stesso, sono poi censurati da tutte le ricorrenti in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, ma sotto profili non del tutto coincidenti.

La Regione Lombardia, innanzitutto, sostiene in radice la illegittimità della nuova disciplina di assegnazione dei contributi di esercizio da parte delle regioni alle imprese di trasporto locale, secondo la quale tale assegnazione deve avvenire "sulla base di una metodologia e di criteri generali stabiliti analiticamente con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del tesoro, sentite la commissione consultiva interregionale di cui all'art. 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e le organizzazioni rappresentative delle aziende di trasporto pubblico locale". Ad avviso della ricorrente, la nuova normativa sconvolge il sistema delineato nella legge-quadro n. 151 del 1981, introducendo un meccanismo accentrato, tramite il quale lo Stato viene ad incidere, con un intervento puntuale e dettagliato (per di più attuato con un mero atto amministrativo), nella fase di gestione dei contributi, la quale, secondo gli artt. 5 e 6 della citata legge-quadro, era viceversa di competenza regionale.

La questione non è fondata.

Ai sensi dell'art. 6 della legge 10 aprile 1981, n. 151, i contributi di esercizio per i servizi di trasporto pubblico locale sono erogati dalle regioni "sulla base di principi e procedure stabiliti con legge regionale, con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto"; lo stesso articolo stabilisce poi alcuni criteri di determinazione dell'ammontare di detti contributi.

Esattamente osserva la Regione Lombardia che la normativa introdotta con il decreto-legge n. 77 del 1989 incide su tale fase di erogazione dei contributi alle imprese da parte delle regioni, inserendo nell'iter procedurale un intervento statale prima non previsto. Ciò, tuttavia, non può considerarsi lesivo di alcuna competenza regionale, tenuto conto sia degli obiettivi che il legislatore statale ha inteso perseguire, sia, soprattutto, delle caratteristiche con cui detto intervento è stato concretamente configurato, caratteristiche che devono considerarsi, con le precisazioni che seguono, rispettose delle autonomie regionali.

Quanto al primo punto, va rilevato che, come ha osservato l'Avvocatura Generale dello Stato e risulta anche dai lavori preparatori della legge n. 160 del 1989, di conversione del decreto-legge in esame, quest'ultimo (come il precedente n. 547 del 30 dicembre 1988, non convertito) fa parte del c.d. "pacchetto" dei decreti collegati con la legge finanziaria 1989 (legge 24 dicembre 1988, n. 541), e si inserisce nel quadro della manovra finanziaria di contenimento della spesa pubblica; in tale contesto, la normativa impugnata mira, più in particolare, a fronte di una legislazione regionale in materia estremamente diversificata (quanto soprattutto ai criteri di determinazione dei costi standard), a razionalizzare e ricondurre il sistema ad una maggiore omogeneità di disciplina, al fine di risanare il settore - che versa in una grave crisi economica ed organizzativa - tentando di ridurre gli sperperi e il costante aumento del divario tra costi e ricavi. Che lo scopo della norma in discussione sia quello del contenimento della spesa nel campo dei trasporti locali è poi reso palese dal primo comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 77, il quale appunto prevede che lo stanziamento annuale del Fondo nazionale trasporti, parte esercizio - istituito con l'art. 9 della legge n. 151 del 1981 - a decorrere dal 1990 sarà gradualmente ridotto "sulla base dei risultati acquisiti in applicazione dei principi e dei criteri di cui al comma 2 e parallelamente al risanamento delle gestioni di cui allo stesso comma 2". Del resto, e per concludere su questo punto, che la legge n. 151 del 1981 abbia dato luogo ai segnalati inconvenienti è dimostrato anche dai tre disegni di legge di riforma, d'iniziativa parlamentare (nn. 1119, 1397 e 1539), tuttora all'esame del Senato, dei quali la normativa ora censurata costituisce una coerente anticipazione.

Passando ad esaminare come in concreto il denunciato intervento statale è stato delineato, deve ritenersi che l'aver demandato nel caso di specie ad un decreto ministeriale l'ulteriore disciplina della materia non viola le competenze regionali (conformemente alla giurisprudenza di questa Corte: v., ad es., sentt. nn. 294 del 1986 e 64 del 1987), tenuto conto delle esigenze di coordinamento e di uniformità prima evidenziate e considerato che l'uso di tale strumento normativo è previsto dalla legge; che il contenuto di esso non è del tutto libero, in quanto la legge stessa detta - sempre nel secondo comma dell'art. 1 - delle direttive e dei principi cui a sua volta il decreto dovrà uniformarsi; che i criteri ad esso demandati hanno indubbiamente natura prevalentemente tecnica; che, infine, non mancano delle garanzie procedimentali (quale l'audizione della commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge n. 281 del 1970, su cui si tornerà in seguito).

Per quanto concerne, poi, la denunciata "analiticità" dei criteri che dovrà dettare il decreto ministeriale, effettivamente potrebbero sorgere seri dubbi di legittimità se con tale atto normativo il Ministro dei trasporti fosse stato abilitato ad introdurre una disciplina di dettaglio della materia; ma così non è. Infatti l'espressione (indubbiamente poco felice) "criteri generali stabiliti analiticamente", adoperata dalla legge, può correttamente interpretarsi (anche in ossequio al principio della prevalenza dell'interpretazione conforme alla Costituzione) nel senso che i ripetuti criteri, fatto salvo il loro ineludibile carattere di "generalità", dovranno essere dettati prendendo in considerazione ciascuna delle varie possibili voci e componenti che devono concorrere a determinare una razionale e non dispendiosa ripartizione dei contributi.

Così intesa, la norma impugnata non preclude alle regioni un proprio spazio d'intervento; ed è ovvio che resta salvo il sindacato di questa Corte, in sede di eventuale conflitto di attribuzione, sul rispetto delle indicate modalità nella concreta adozione del provvedimento de quo.

3.2. - Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana lamentano, più in particolare, che la norma impugnata avrebbe sostituito la procedura dell'"intesa" tra Ministri competenti e commissione interregionale - prevista nell'art. 9 della legge n. 151 del 1981 e che, in linea generale, costituisce un tipico strumento di composizione a livello paritario di interessi eterogenei in attuazione del principio di cooperazione - con la semplice formulazione di un avviso o di un parere da parte di detta commissione, così degradando quest'ultima ad organo meramente consultivo.

La questione non è fondata.

Si è già accennato, infatti, che la norma censurata incide (in parte modificandola) sulla fase di erogazione dei contributi alle imprese da parte delle regioni, regolata dagli artt. 5 e 6 della legge n. 151 del 1981. Viceversa, l'art. 9 della legge stessa, richiamato dalle ricorrenti, e in particolare il suo comma ottavo che qui interessa, prevede sì un'intesa tra Ministro dei trasporti e commissione interregionale, ma per stabilire i "criteri di ripartizione del fondo tra le regioni": attiene, cioè, com'è evidente, alla diversa e preliminare fase in cui il fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio viene suddiviso tra le regioni, prima che queste ultime provvedano alla erogazione della propria quota alle imprese locali. È, pertanto, altrettanto evidente che la indicata procedura d'intesa resta pienamente in vigore e che la questione proposta viene con ciò a perdere il suo stesso presupposto argomentativo.

Non può, peraltro, non rilevarsi - come esattamente osserva l'Avvocatura dello Stato - che la funzione originaria e peculiare della commissione de qua è tipicamente consultiva, secondo quanto è previsto nella norma che la istituisce (art. 13 della legge n. 281/70); del resto, la stessa struttura di essa (la compongono i Presidenti delle giunte di tutte le regioni a statuto ordinario e speciale) ne rivela la natura di organo idoneo piuttosto a rendere un parere anziché ad esercitare un potere di codecisione.

Il fatto che a volte - e segnatamente nella legge n. 151 del 1981 - il legislatore statale abbia ritenuto di prescrivere forme d'intesa con l'organo in esame non può pertanto fornire valido fondamento alla pretesa dell'adozione costante di tale procedura, in luogo di quella della consultazione, maggiormente aderente - ripetesi - al carattere dell'organo.

4. - Gli ultimi due periodi del secondo comma dell'art. 1 sono censurati - in riferimento agli artt. 5, 116, 117, 119 e 125 della Costituzione - dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, in quanto impongono alle regioni un termine per la definizione dei bacini di traffico, così sottraendo ad esse una potestà normativa (prevista nell'art. 3 della legge n. 151 del 1981), e prevedono, in caso di inadempienza, un controllo sostitutivo del Ministro dei trasporti a loro avviso anomalo e non giustificato dalla natura degli atti da compiere, con conseguente violazione anche del principio di leale cooperazione.

La questione non è fondata.

Sul primo punto basta osservare che la norma censurata, nello stabilire un termine (sette mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge) entro cui le regioni devono provvedere ad emanare la disciplina di propria competenza, evidentemente non sottrae ad esse alcuna potestà normativa, bensì si limita a sollecitare l'esercizio di tale potestà, e ciò in relazione alle esigenze di carattere generale sopra evidenziate. Va, infatti, osservato che la predisposizione dei piani regionali dei trasporti e la successiva definizione dei bacini di traffico (provvedimenti che, peraltro, le regioni avevano l'obbligo di adottare sin dall'entrata in vigore della legge n. 151 del 1981), costituiscono attività preliminari alla determinazione, da parte del Ministro dei trasporti, dei criteri generali per la erogazione dei contributi di esercizio alle imprese locali, in quanto, come espressamente risulta dallo stesso comma secondo dell'art. 1, tali criteri generali devono, fra l'altro, tener conto proprio dei bacini di traffico. Del resto, l'apposizione di un termine perentorio è, di regola, un presupposto necessario per il successivo intervento surrogatorio da parte dello Stato (che appunto si ricollega alla infruttuosa scadenza del termine), per cui tutto in definitiva si incentra sulla questione della legittimità o meno della previsione di tale potere sostitutivo; nella fattispecie la risposta deve essere affermativa.

Invero, il previsto intervento surrogatorio del Ministro dei trasporti nella definizione dei piani regionali dei trasporti e dei relativi bacini di traffico appare rispondente ai requisiti che questa Corte ha costantemente indicato come propri del corretto esercizio di tale potere da parte dello Stato (v., da ultimo, sentt. nn. 177 e 1000 del 1988, 101, 324 e 460 del 1989): esso,

infatti, è conseguente all'inadempienza regionale in ordine ad un'attività sottoposta ad un termine perentorio; è esercitato da un'autorità di Governo; è strumentale - data, come già osservato, la preliminarità della definizione dei piani di trasporto e dei bacini di traffico rispetto alla previsione dei criteri generali di ripartizione dei contributi - al perseguimento di un interesse unitario e primario dello Stato, quale quello, come detto sopra, del risanamento del settore e del contenimento della spesa pubblica; appare, infine, proporzionato, nel contenuto e nell'estensione, all'esigenza di salvaguardare il detto interesse dello Stato. Per quanto, poi, in particolare, riguarda il principio di leale cooperazione, va rilevato che la sua osservanza attiene anche, e più propriamente, alla fase del concreto esercizio del potere sostitutivo, il quale (salvo, ovviamente, l'eventuale sindacato di questa Corte in sede di conflitto di attibuzione) dovrà, appunto, essere improntato - ove occorra mediante l'adozione di misure collaborative, quali richieste di chiarimenti, diffide, ecc. - al rispetto di detto principio (cfr., al riguardo, sent. n. 294 del 1986).

5. - Egualmente non fondata è, infine, la questione sollevata dalla Regione Lombardia in ordine al terzo comma (ultima parte) dell'art. 1 del d.l. n. 77 del 1989, secondo cui "Il Ministro dei trasporti, con proprio decreto, stabilisce entro il 30 giugno 1989, per l'anno 1990, le facilitazioni tariffarie per le quali lo Stato, le regioni ed i comuni devono contestualmente provvedere, con finanziamenti propri, alla copertura della minore entrata che risulta per le aziende interessate".

Ad avviso della ricorrente, la norma censurata - in contrasto con la legge regionale 16 novembre 1984 n. 57, la quale viceversa stabilisce, in sostanza (art. 5), di porre il minore introito a carico della quota regionale del fondo nazionale per i contributi di esercizio - impone alla regione un onere finanziario predeterminato da un organo dello Stato ed attribuisce ad essa una funzione meramente assistenziale, dato che la citata legge regionale individua i soggetti meritevoli delle agevolazioni indipendentemente dallo svolgimento di attività di rilevanza regionale; il tutto, infine, è aggravato dalla retroattività della norma al 1° gennaio 1989.

Premesso che il fatto che una norma statale si ponga obiettivamente in contrasto con quanto disposto da una previgente legge regionale non determina, per ciò solo, alcuna lesione dell'autonomia regionale, va osservato che il criterio secondo cui alla copertura delle minori entrate derivanti, per le imprese di trasporto, dalle agevolazioni tariffarie debba provvedere lo stesso ente che ha deliberato tali agevolazioni non viola la competenza di detto ente, tenuto anche conto, da un lato, che il decreto ministeriale si limita ad indicare le facilitazioni per le quali deve valere tale criterio, fermo restando, ovviamente, che la introduzione delle facilitazioni resta una facoltà e non un obbligo per la regione; e, dall'altro, che, come esattamente osserva l'Avvocatura dello Stato, attingere i rimborsi dalla quota regionale del fondo nazionale di cui alla legge n. 151/81 significa trasformare detto fondo in un improprio canale di finanziamento per spese del tutto estranee allo scopo per cui esso è stato istituito, snaturandone le peculiari finalità. Del resto, la norma denunciata non fa che ribadire un criterio già previsto, più in generale, nello stesso comma terzo dell'art. 1 (nella parte immediatamente precedente a quella impugnata) e, ancor prima, nell'art. 31, quinto comma, del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni con legge 26 aprile 1983, n. 131, sulla finanza locale.

Quanto, infine, alla denunciata retroattività della norma in esame al 1° gennaio 1989, essa discende dal sopra evidenziato collegamento del decreto-legge in questione con la legge finanziaria per il 1989 e non può di per sé (come questa Corte ha già ritenuto in un caso analogo: v. sent. n. 407 del 1989) costituire un'illegittima invasione delle competenze regionali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

a) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, prima parte, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77 (Disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime), convertito con modificazioni nella legge 5 maggio 1989, n. 160, sollevata, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, prima parte, del predetto decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito con modificazioni nella legge 5 maggio 1989, n. 160, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia con i ricorsi di cui in epigrafe;

c) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, ultima parte, del predetto decreto-legge n. 77 del 1989, convertito nella legge n. 160 del 1989, sollevata, in riferimento agli artt. 5, 116, 117, 119 e 125 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi di cui in epigrafe;

d) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, terzo comma, del predetto decreto-legge n. 77 del 1989, convertito nella legge n. 160 del 1989, sollevata dalla Regione Lombardia con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 1989.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'11 dicembre 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.