CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **545/1989** (ECLI:IT:COST:1989:545)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **03/10/1989**; Decisione del **30/11/1989**
Deposito del **14/12/1989**; Pubblicazione in G. U. **20/12/1989**
Norme impugnate:
Massime: **14869 14875 14880 14881 14882**
Atti decisi:

N. 545

SENTENZA 30 NOVEMBRE-14 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. 9, comma sesto, del d.l. 4 marzo 1989, n. 77, convertito con modificazioni in legge 5 maggio 1989, n. 160 (Disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime), promossi con ricorsi della Regione Sicilia e del Commissario dello Stato per la Regione Sicilia, notificati il 2 giugno 1989, depositati in cancelleria il 10 giugno successivo ed iscritti ai nn. 46 e 47 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 Cheli;

Uditi l'avv. Giuseppe Fazio per la Regione Sicilia e l'avv. dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 2 giugno 1989, la Regione siciliana ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 5 maggio 1989, n.160, nella parte in cui converte in legge il sesto comma dell'art. 9 del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, per violazione degli artt. 17, 20, 21 e 22 dello Statuto della Regione siciliana nonché degli artt. 1 e 8 delle norme di attuazione dello Statuto stesso, relative alla materia dei trasporti ed approvate con i decreti del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113 e 6 agosto 1981, n. 485.

La Regione espone che la disposizione impugnata prevede l'aumento, dal 1° gennaio 1989, delle tariffe per i servizi sovvenzionati di collegamento con le isole maggiori e minori, ma dispone anche che gli aumenti tariffari siano ridotti, per i residenti delle isole e per le merci da e per le isole, "nella misura stabilita con decreto del Ministro della Marina mercantile, previa intesa con i Ministri del Tesoro e delle Partecipazioni statali".

Ad avviso della ricorrente tali norme inciderebbero sulle attribuzioni che lo Statuto speciale di autonomia e le relative norme di attuazione in materia di trasporti garantiscono alla Regione siciliana.

Nel ricorso si lamenta, in primo luogo, che il Presidente della Regione siciliana non sia stato invitato a partecipare alla seduta del Consiglio dei Ministri nel corso della quale è stato deliberato il decreto-legge 4 marzo 1989 n. 77, nonostante che la materia dell'aumento delle tariffe passeggeri e merci sui collegamenti marittimi con la Sicilia e con le isole minori della Regione debba collocarsi tra quelle "che interessano la Regione". Non sarebbe stata perciò rispettata la statuizione contenuta nel terzo comma dell'art. 21 dello Statuto siciliano secondo cui il Presidente della Regione siciliana partecipa, col rango di Ministro e con voto deliberativo, al Consiglio dei Ministri nelle materie che interessano la Regione. Sotto altro profilo la Regione sostiene che la norma censurata ha violato la competenza regionale così come delineata dagli artt. 17 e 20 dello Statuto siciliano e disciplinata, in sede operativa, dall'art. 8 del d.P.R. n. 1113 del 1953, norma di attuazione dello Statuto stesso in materia di trasporti.

Mentre, infatti, quest'ultima norma - certamente sopraordinata alla legge statale ordinaria - prevede che debba essere preliminarmente sentito il parere dell'Amministrazione regionale in sede di istituzione e di regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazioni e di trasporti che si svolgano nell'ambito della Regione Sicilia o direttamente la interessino, la disposizione censurata, da un lato, avrebbe eluso l'adempimento della preventiva richiesta del parere, essendo stata emanata attraverso l'adozione di un decreto-legge e la sua successiva conversione in legge, e, dall'altro lato, non avrebbe contemplato il parere preventivo dell'Amministrazione regionale siciliana, stabilendo che la misura degli aumenti tariffari ridotti per i residenti delle isole e per le merci da e per le isole venga fissata con decreto del Ministro della Marina mercantile previa intesa con i Ministri del Tesoro e delle Partecipazioni statali.

Sempre con riferimento alla stessa norma di attuazione si sostiene, infine, che la disposizione impugnata violerebbe anche l'art. 22 dello Statuto speciale di autonomia, in base al quale la Regione ha diritto di partecipare, con un suo rappresentante "alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazioni e trasporti, terrestri, marittimi ed aerei che possano comunque interessare la Regione".

2. - Nel giudizio dinanzi alla Corte ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei

Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nell'atto di costituzione si sostiene che l'intervento dei Presidenti delle Regioni ad autonomia speciale al Consiglio dei Ministri, previsto dagli statuti speciali, non può ritenersi prescritto anche per atti legislativi o per atti comunque collegati, quali presupposti, al procedimento legislativo come le deliberazioni dei decreti-legge.

La Presidenza contesta inoltre l'esistenza, nella specie, di un interesse della Regione come ente esponenziale di poteri giuridici di autonomia, osservando che la disposizione che prevede gli aumenti tariffari (nell'ottica di un parziale adeguamento delle tariffe al costo dei servizi) è di ispirazione unitaria, rientra nel quadro della iniziativa di risanamento della finanza pubblica ed è rivolta ad alleviare l'onere delle "sovvenzioni di equilibrio" per i servizi marittimi di collegamento con le isole, previste dall'art. 9, terzo comma, del decreto-legge n. 77 del 1989.

Data la natura non amministrativa delle deliberazioni adottate dal Consiglio dei Ministri, risulterebbe poi inapplicabile - a giudizio della Presidenza - l'art. 8 del d.P.R. n. 1113 del 1953 che peraltro non sarebbe riferibile alle tariffe delle comunicazioni marittime, ma alla sola "regolamentazione dei servizi, vale a dire alla strutturazione delle linee, alla loro periodicità, velocità e relativi calendari".

Comunque - secondo l'interveniente - il decreto-legge n. 77 del 1989 fa parte del complesso dei provvedimenti, riguardanti l'intera situazione economica finanziaria del Paese, collegati alla manovra di finanza pubblica (ex art.1- bis lett. c), legge n. 468 del 1978) ed alla legge finanziaria del 1989 (legge 24 dicembre 1988, n. 541), per l'esame del cui disegno, contestuale a quello dei decreti collegati, furono invitati ad intervenire al Consiglio dei Ministri - per mere ragioni di opportunità - i Presidenti delle Regioni a statuto speciale.

La Presidenza nega poi che vi sia stata violazione degli artt. 17 e 20 dello Statuto siciliano, sul rilievo che la norma censurata riguarda servizi nazionali di trasporto e non trasporti regionali.

Infine, nell'atto di intervento si sostiene che l'ultima parte del censurato art. 9, comma sesto, del decreto-legge n. 77 del 1989 non disciplina sotto nessun aspetto il modo di esercizio del potere: con la conseguenza che non può affermarsi che la norma impugnata detti una disciplina contrastante con l'art. 8 del d.P.R. n. 1113 del 1953 e con l'art. 22 dello Statuto siciliano.

La Presidenza ha concluso pertanto per la reiezione del ricorso.

3. - Con ricorso notificato il 2 giugno 1989 il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato lo stesso art. 9, sesto comma, del decreto-legge n. 77 del 1989 per violazione degli artt. 21, 22, 14 lett. n), dello Statuto speciale della Regione siciliana, anche in relazione agli artt. 5, 115 e 116 Cost.

Nel ricorso il Commissario dello Stato rivendica la sua legittimazione ad impugnare anche atti legislativi dello Stato, sostenendo che né il mancato esercizio, in passato, di questa potestà commissariale né l'assenza di specifiche norme di attuazione o, in ipotesi, di norme ordinarie concernenti lo ius postulandi o altri aspetti procedurali delle prerogative commissariali possono, di per sé, far ritenere caducato quanto previsto dall'art. 27 dello Statuto speciale della Regione siciliana.

Nel merito il ricorrente sostiene che la norma impugnata viola gli artt. 21 e 22 dello Statuto regionale siciliano e l'art.8 del d.P.R. n.1113 del 1953, svolgendo argomentazioni del tutto analoghe a quelle prospettate dalla Regione siciliana. A queste censure il Commissario dello Stato ne aggiunge un'altra, relativa all'art. 14 lett. n), dello Statuto speciale, dove si prevede la competenza esclusiva della Regione siciliana in materia di turismo.

4. - Nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per sostenere l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso.

In primo luogo l'Avvocatura contesta che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana possa ancora considerarsi dotato del potere di impugnativa di leggi statali.

A suo avviso, infatti, la previsione originaria degli artt. 27 e 30 dello Statuto siciliano risponderebbe alla logica di un "patto di autonomia", che non può avere spazio nella sopravvenuta attuazione di un ordinamento costituzionale nel quale le autonomie regionali (anche quelle qualificate da forme e condizioni particolari) sono saldamente ancorate all'unità ed all'indivisibilità dello Stato.

La limitazione delle funzioni del Commissario dello Stato, organo amministrativo alle dipendenze del Governo nazionale, si sarebbe, pertanto, determinata al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, che ha operato l'inserimento dello Statuto nel nuovo ordinamento costituzionale.

D'altro canto - secondo l'Avvocatura dello Stato - la previsione di un potere di impugnativa di leggi statali da parte di un organo amministrativo dello Stato lungi dal realizzare una condizione particolare di "autonomia" della Regione, rappresenterebbe una sorta di tutela che non può trovare spazio in un sistema di autonomia direttamente garantita dallo stesso ordinamento statale.

In conclusione, l'Avvocatura sottolinea come lo stesso sistema di garanzie assicurato dalla Costituzione postuli l'esclusività delle valutazioni positive o negative del soggetto titolare dei poteri giuridici di autonomia e l'inconfigurabilità di qualsiasi diversa forma di legittimazione all'impugnativa diretta della norma statuale.

Nel merito l'Avvocatura ripropone argomentazioni identiche a quelle già svolte nel giudizio promosso dalla Regione siciliana.

Nell'imminenza dell'udienza di discussione la Regione siciliana ha depositato una memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi investono la stessa norma (art. 9, sesto comma, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, recante disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime, convertito nella legge 5 maggio 1989, n. 160) sotto profili pressoché coincidenti: va, pertanto, disposta la loro riunione al fine di addivenire ad unica pronuncia.

2. - Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione prospettata dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana.

L'eccezione merita di essere accolta.

Il Commissario dello Stato - esercitando per la prima volta un potere sinora mai impiegato - ha ritenuto di poter proporre ricorso avverso una norma contenuta in una legge statale ai sensi degli artt. 27 e 30 dello Statuto speciale, dove si riconosce allo stesso organo la competenza a promuovere davanti all'Alta Corte per la Regione siciliana i giudizi di costituzionalità "delle

leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto speciale ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione".

Tale competenza deve, peraltro, ritenersi non più operante, non tanto (come accenna lo stesso Commissario nel proprio ricorso) per la mancata adozione di specifiche norme di attuazione o per effetto di desuetudine, quanto per la caducazione dello speciale potere di impugnativa di cui è causa, intervenuta a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo Statuto speciale all'Alta Corte per la Regione siciliana nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale.

In proposito, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare - prima, attraverso l'affermazione della propria competenza esclusiva a giudicare della costituzionalità delle leggi statali e regionali (sent. n. 38 del 1957) e, successivamente, in sede di dichiarazione di incostituzionalità delle norme dello Statuto siciliano concernenti la competenza penale dell'Alta Corte (sent. n. 6 del 1970) - l'inderogabilità del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale: traendo da tale principio sia la valutazione relativa alla natura provvisoria "che ebbe a caratterizzare sin dall'inizio l'istituzione dell'Alta Corte, introdotta per far fronte a situazioni politiche particolari e contingenti", sia l'affermazione del superamento delle competenze di tale organo determinatosi in conseguenza della "costituzionalizzazione" dello Statuto speciale (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2), attraverso cui si determinò anche il "coordinamento" e l'adeguamento di tale Statuto ai principi posti dalla Costituzione dello Stato (cfr. il secondo comma dell'articolo unico del r. d.-l. 15 maggio 1946, n. 455). Ma lo stesso principio di unità della giurisdizione costituzionale non può non condurre anche ad affermare, in questa sede, l'avvenuta caducazione del potere di impugnativa delle leggi e dei regolamenti statali già attribuito al Commissario dello Stato, stante il nesso indissolubile che gli artt. 27 e 30 dello Statuto vengono ad evidenziare tra tale potere e lo speciale sistema di giustizia costituzionale incentrato sulle competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana.

D'altro canto, anche per chi voglia considerare l'aspetto relativo alla particolare natura dell'organo commissariale nell'ambito della Regione siciliana, un potere di impugnativa quale quello in esame se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale - non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari.

L'insieme di queste considerazioni conduce, dunque, ad affermare l'inammissibilità del ricorso proposto dal Commissario dello Stato, per carenza di legittimazione dell'organo al promuovimento di giudizi di costituzionalità nei confronti degli atti emanati dallo Stato.

3. - Passando all'esame del ricorso proposto dalla Regione siciliana, va innanzitutto valutata la questione di costituzionalità sollevata con riferimento all'art. 21, terzo comma, dello Statuto speciale, mediante la quale si contesta la mancata convocazione del Presidente regionale alla riunione del Consiglio dei Ministri in cui venne adottato il decreto-legge n. 77 del 1989: e questo nonostante l'interesse della Regione alla materia delle tariffe dei trasporti marittimi di collegamento con le isole maggiori e minori regolata da tale atto normativo.

La questione è infondata.

Nella più recente pronuncia adottata su analoga questione (sent. n. 544 /89, concernente la stessa disposizione del decreto-legge di cui è causa, impugnata dalla Regione Sardegna), questa Corte ha già avuto modo di precisare - sviluppando una linea giurisprudenziale che

offre numerosi precedenti (sentt. n. 4 del 1966, n. 1 del 1968, nn. 34 e 166 del 1976, n. 627 del 1988) - come la partecipazione del Presidente di una Regione speciale (o di una Provincia autonoma) al Consiglio dei Ministri risulti condizionata non tanto dalla natura legislativa o amministrativa dell'atto che il Governo intende adottare (stante la possibilità di configurare la presenza di un interesse regionale con riferimento ad ambedue le categorie di atti), quanto dalla qualità dell'interesse su cui la delibera governativa è destinata a incidere. Tale delibera - per potere consentire (e rendere necessaria) la partecipazione del Presidente regionale - dev'essere, infatti, in grado di coinvolgere in concreto interessi regionali (o provinciali) qualificati da una rilevante peculiarità e da una particolare intensità, dal momento che una forma di cooperazione tra organi del più alto livello statale e regionale qual'è quella in esame si può giustificare solo in presenza di interessi che si distaccano da quelli generali come propri e peculiari di singole Regioni ed in relazione alla possibilità di una rilevante e diretta interferenza dell'indirizzo politico statale nell'indirizzo politico della Regione interessata.

Tali caratteristiche non si ravvisano nel decreto-legge di cui è causa anche per quanto concerne la posizione della Regione siciliana, dal momento che la disciplina posta con tale atto, oltre a riferirsi indistintamente a tutte le isole, maggiori e minori, comprese nel territorio nazionale, si è ispirata ad un interesse unitario dello Stato, collegato ad una manovra generale di finanza pubblica ed è venuta a incidere, con la parte direttamente regolata, su aspetti meno rilevanti per l'indirizzo politico regionale, mentre la determinazione delle scelte di maggior rilievo per l'economia regionale è stata rinviata ad un successivo provvedimento del Ministro della Marina mercantile.

Da qui l'infondatezza, anche nel caso in esame, della questione proposta.

4. - Un ulteriore motivo di doglianza viene prospettato dalla Regione siciliana con riferimento all'art. 22 dello Statuto speciale, come specificato 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), dove si prevede che "per l'istituzione e la regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei, che si svolgono nell'ambito della Regione, o che direttamente la interessino, dovrà essere preliminarmente sentito il parere dell'Amministrazione regionale, da emettersi non oltre trenta giorni dalla richiesta".

Ad avviso della ricorrente tali norme risulterebbero violate dall'art. 9, sesto comma, del decreto-legge n. 77 del 1989, nella parte in cui tale disposizione conferisce al Ministro della Marina mercantile, previa intesa con i Ministri del Tesoro e delle Partecipazioni statali, il potere di ridurre le tariffe da applicare ai residenti nelle isole ed alle merci da e per le isole, senza fare alcuna menzione del parere dell'Amministrazione regionale richiesto dalla disciplina statutaria e di attuazione.

Anche tale profilo risulta, peraltro, infondato alla luce di una corretta lettura della norma impugnata e dei parametri di riferimento invocati.

Non par dubbio, infatti, che il potere di riduzione tariffaria conferito, dal sesto comma dell'art. 9, al Ministro della Marina mercantile sia tale da incidere sulla "regolamentazione" di quei servizi di trasporto marittimo che "direttamente" interessano la Regione e per la cui disciplina l'art. 8 del d.P.R. n. 1113 del 1953 richiede il parere preventivo dell'Amministrazione regionale: e invero, nonostante che la materia tariffaria venga esplicitamente richiamata soltanto nell'art. 9 delle stesse norme di attuazione con riferimento al trasporto ferroviario, la nozione di "regolamentazione" - anche per i motivi enunciati nella già richiamata sent. n. 544/89 sub 4.1. - appare, per il suo carattere generale, in grado di includere tutti i profili della disciplina inerente ai trasporti contemplati nell'art. 8, ivi compreso l'aspetto della riduzione tariffaria. Il che induce a ritenere che, ai fini dell'adozione del provvedimento ministeriale di cui alla seconda parte dell'art. 9, sesto comma, del decreto-legge n. 77 del 1989, l'acquisizione

del parere preventivo dell'Amministrazione regionale debba, in ogni caso, presentarsi necessaria.

Ma tale conclusione non può anche condurre ad affermare - come vorrebbe la Regione - l'illegittimità della norma denunciata per omesso richiamo a tale parere. Il fatto che l'art. 9, sesto comma, nel conferire il potere di riduzione tariffaria al Ministro della Marina mercantile, non richiami la necessità del preventivo parere regionale per quei trasporti che vengano direttamente a interessare la Sicilia, non può, infatti, esprimere una volontà di esclusione nei confronti di tale adempimento, dal momento che la disciplina posta dalla norma statale non pretende regolare l'intero procedimento e va, in ogni caso, integrata con le previsioni, di rango superiore, espresse nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione (cfr. sent. 625/88).

La questione deve ritenersi, pertanto, infondata nei sensi di cui in motivazione.

5. - Infondate risultano, infine, le censure prospettate con riferimento agli artt. 17 e 20 dello Statuto speciale, dove vengono disciplinate le funzioni, legislative e amministrative, spettanti alla Regione in materia di trasporti regionali.

La norma impugnata esula, infatti, da tale disciplina statutaria, dal momento che si riferisce a servizi di trasporto non regionali, ma nazionali (cfr. le leggi 20 dicembre 1974, n. 684 e 5 dicembre 1986, n. 856).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i ricorsi:

dichiara inammissibile il ricorso (n. 47/89) proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana nei confronti dell'art. 9, sesto comma, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77 (Disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime), convertito nella legge 5 maggio 1989, n. 160, in riferimento agli artt. 21, 22, 14 lett. n) dello Statuto speciale della Regione siciliana;

non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, sesto comma, del richiamato decreto-legge n. 77 del 1989, sollevate, con il ricorso di cui in epigrafe (ric. n. 46/89), dalla Regione Sicilia in riferimento agli artt. 17, 20 e 21 dello Statuto speciale;

non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, sesto comma, seconda parte, dello stesso decreto-legge n. 77 del 1989, sollevata dalla Regione Sicilia in riferimento all'art. 22 dello Statuto speciale siciliano (L. cost. 26 febbraio 1948 n. 2) ed all'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).

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

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 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.