CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **98/1991** (ECLI:IT:COST:1991:98)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GALLO** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**
Udienza Pubblica del **29/01/1991**; Decisione del **25/02/1991**
Deposito del **02/03/1991**; Pubblicazione in G. U. **06/03/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17086**
Atti decisi:

N. 98

SENTENZA 25 FEBBRAIO-2 MARZO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Ettore GALLO; Giudici: dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe Borzellino, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Sardegna notificato il 2 agosto 1990, depositato in Cancelleria il 3 agosto successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dei trasporti del 18 maggio 1990, comunicato il 7 giugno 1990, concernente facilitazioni tariffarie sulle linee di trasporto pubblico locale ed iscritto al n. 30 del registro conflitti 1990;

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

Udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 1991 il Giudice relatore Francesco Paolo

Casavola;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri il 2 agosto 1990, la Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione, lamentando che lo Stato, con decreto del Ministro dei trasporti del 18 maggio 1990, n. 963 (comunicato il 7 giugno 1990), nel fissare per il 1990 una serie di agevolazioni tariffarie relative alle linee di trasporto locale, avrebbe di fatto posto a carico della Regione la relativa spesa, invadendo in tal modo sia la sfera di competenza primaria costituita dalla materia dei trasporti d'interesse regionale, sia il più vasto ambito dell'autonomia finanziaria.

Espone infatti la ricorrente che il decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77 (convertito, con modificazioni, nella legge 5 maggio 1989, n. 160) ha consentito al Ministro dei trasporti (cfr. art. 1, terzo comma) di stabilire entro il 30 giugno 1989, per il 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.

La medesima disposizione impone inoltre che, laddove venga stabilita un'agevolazione tariffaria, la minore entrata che per le aziende ne risulta, vada contestualmente ripianata "con finanziamenti propri a carico dello Stato, della regione o del comune". Viceversa l'impugnato provvedimento ha disposto, ben oltre il termine indicato, concedendo per il 1990 agevolazioni riconosciute - ai fini del ripiano delle minori entrate - a carico del Fondo nazionale trasporti.

Ma così recitando il decreto ministeriale, invece di assumere a carico dello Stato l'onere derivante dalle agevolazioni tariffarie, lo lascerebbe in realtà gravare sulla Regione. Infatti l'art. 18, primo comma, del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415 (convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 38) ha escluso, a decorrere dal 1990, la stessa ricorrente nonché le altre regioni a Statuto speciale e le province autonome dal riparto del Fondo nazionale trasporti.

Risulterebbe quindi vulnerata l'autonomia finanziaria della Regione, strumento fondamentale della più ampia autonomia statutaria (artt. 3, lettera g), 4, lettera g), 6, e titolo terzo dello Statuto), in quanto la medesima sarebbe costretta a ripianare con risorse proprie, stornate da altri settori, il deficit conseguente al mancato intervento dello Stato, con l'ulteriore effetto di sconvolgere la precedente programmazione finanziaria.

Il decreto inciderebbe altresì sulla materia dei trasporti d'interesse regionale, sancita come primaria competenza dallo Statuto ed in ogni caso inquadrabile anche come concorrente, ex art. 4, lettera g), in quanto servizio pubblico d'interesse regionale.

Da un lato quindi la ricorrente si troverebbe a dover garantire il servizio, dall'altro verrebbe privata del potere di controllo sulla spesa, venendo meno, nella specie, quell'"affidabilità" dei trasferimenti da parte dello Stato che è garanzia dell'effettività dell'autonomia.

Sarebbero poi violati gli artt. 81, quarto comma, 3 e 116 della Costituzione.

Il principio della copertura finanziaria risulterebbe infatti disatteso in ragione del contrasto con l'espressa previsione di cui al citato art. 1, terzo comma, del decreto-legge n. 77 del 1989

(e malgrado esso sia stato ribadito formalmente dall'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, con riguardo alle leggi concernenti gli enti del c.d. 'settore pubblico allargato').

Con riferimento agli altri due parametri costituzionali, la ricorrente lamenta un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre regioni che si vedono invece attribuita per il 1990 una quota del Fondo nazionale trasporti.

Ma anche l'art. 3 dell'impugnato decreto non si sottrae alle medesime censure, là dove dispone il ripiano delle minori entrate per il 1989 con la erogazione del Fondo per l'anno medesimo; infatti, emanato con molto ritardo, il provvedimento de quo avrebbe disposto retroattivamente di somme già trasferite alla ricorrente alla data del decreto stesso e da essa già spese. In concreto anche per il 1989 si sarebbero verificati tutti gl'inconvenienti lamentati per il 1990.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, depositando, nell'imminenza dell'udienza, una sintetica memoria in cui si esclude che l'impugnato decreto ministeriale abbia leso l'autonomia regionale, giudicando altresì inconferente il richiamo agli artt. 3 e 116 della Costituzione proprio perché la specialità di alcune regioni escluderebbe che i rapporti finanziari tra esse e lo Stato debbano attuarsi attraverso gli stessi strumenti previsti per le regioni a statuto ordinario.

Si osserva poi, dopo aver citato la sentenza n. 381 del 1990 di questa Corte (a proposito della cessazione delle erogazioni del Fondo trasporti), che, in particolare per l'anno 1989, le censure della ricorrente non avrebbero fondamento in quanto essa ammette di aver, per tale periodo, beneficiato della quota del Fondo nazionale.

Considerato in diritto

1. - La Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto n. 963 del Ministro dei trasporti, adottato il 18 maggio 1990, sul presupposto che tale provvedimento nel determinare all'art. 1 i soggetti beneficiari di riduzioni tariffarie sulle linee di trasporto pubblico locale e ponendo contestualmente il ripiano delle minori entrate a carico del Fondo nazionale trasporti per il 1990, avrebbe leso le competenze legislative ed amministrative in tema di trasporti e di autonomia finanziaria alla Regione garantite dagli artt. 3, lettera g), 4, lettera g), 6, e dal titolo terzo dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), nonché, più in generale, gli artt. 3, 81, quarto comma, 116 e 119 della Costituzione. Analoghe violazioni sono prospettate dalla ricorrente con riferimento all'art. 3 dello stesso decreto, che ha disposto per l'anno 1989 secondo il medesimo meccanismo di ripiano.

2.1 - Il ricorso va accolto.

L'impugnato decreto riconosce - all'art. 1 - agevolazioni tariffarie in favore di una serie di categorie ai fini del ripiano, per l'anno 1990, a carico dello Stato attraverso il Fondo nazionale trasporti, delle corrispondenti minori entrate delle aziende esercenti le linee di trasporto pubblico locale.

Il provvedimento dovrebbe realizzare la previsione contenuta nell'art. 1, terzo comma, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito, con modificazioni, nella legge 5 maggio 1989, n. 160, recante "disposizioni urgenti in materia di trasporti e di concessioni marittime".

Tale norma prescrive, tra l'altro, che "ogni disposizione statale e regionale, o delibera

comunale, volta a stabilire, con separati provvedimenti, speciali facilitazioni tariffarie deve contestualmente provvedere a ripianare, con finanziamenti propri a carico dello Stato, della regione o del comune la minore entrata che ne risulta per le aziende interessate. Dette speciali agevolazioni possono avere decorrenza soltanto dal 1° gennaio dell'anno successivo".

Non è tanto il mancato rispetto di quest'ultima scadenza temporale - che pure rende illegittimo il decreto (v. infra sub 2.2) - quanto la contraddizione che esso esibisce sul piano sostanziale dell'imputazione del ripiano a rappresentare il dato più evidente: per l'anno 1990, infatti, la ricorrente (come le altre regioni a statuto speciale e le province autonome) è stata esclusa dal riparto del Fondo nazionale in argomento, per effetto del disposto dell'art. 18, primo comma, del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 38, recante "norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni, nonché disposizioni varie". Di qui la necessità, per la ricorrente, di provvedere direttamente essa stessa al ripiano (cfr. art. 9, commi primo, ottavo e nono, in relazione agli artt. 5 e 6 della legge 10 aprile 1981, n. 151 - concernente l'istituzione del Fondo nazionale trasporti - nonché la legge regionale d'attuazione 27 agosto 1982, n. 16, e successive modificazioni).

In proposito questa Corte ha bensì ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa a tale intervento legislativo, sul presupposto della provvisorietà di misure "vòlte ad allineare le entrate prese in considerazione su un livello minimo calcolato in base a parametri di omogeneità delle relative prestazioni in riferimento all'intero territorio nazionale" (sentenza n. 381 del 1990).

Ma ciò che viene qui in evidenza non è, diversamente da quanto argomentato dall'Avvocatura dello Stato, la circostanza dell'indisponibilità delle erogazioni del Fondo da parte della ricorrente, bensì l'idoneità di un provvedimento che surrettiziamente individua tale fonte per il ripiano dei disavanzi, ad interferire con l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna.

L'erronea imputazione ad erogazioni ormai venute meno, disposta contestualmente al riconoscimento di una serie di agevolazioni, valide per l'anno di emissione del decreto ministeriale (e non già per il successivo) segna, prima di tutto, una contraddizione così netta con i presupposti legislativi del provvedimento da far qualificare come esercitato nelle forme non dovute il potere riconosciuto al Ministro dal citato art. 1 del decreto-legge n. 77 del 1989.

Attraverso siffatta violazione del principio di legalità si è, in secondo luogo, concretizzata una sovrapposizione non coordinata alle attribuzioni regionali in tema di trasporti pubblici locali sotto il profilo della loro gestione finanziaria, così sottratte in parte qua all'autonomia della ricorrente. Questa ha visto crearsi un ulteriore onere senza la relativa provvista, trovandosi a dover intervenire con mezzi propri in quel "circuito di distribuzione e di successiva assegnazione agli enti o alle aziende di trasporto delle somme" necessarie al ripiano dei disavanzi (sentenza n. 731 del 1988).

2.2 - Ma anche con riferimento all'anno 1989, in cui tale dotazione finanziaria è in effetti avvenuta, si apprezza in positivo la lamentata interferenza.

Recita infatti l'art. 3 dell'impugnato decreto: "Per le agevolazioni tariffarie vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 4.3.1989, n. 77 le minori entrate risultanti per le aziende interessate per l'anno 1989 si intendono ripianate con le erogazioni del Fondo nazionale trasporti per l'anno medesimo".

Il citato art. 1, terzo comma, del decreto-legge n. 77 del 1989, nel prevedere il ripiano per le disposizioni e delibere concernenti agevolazioni in vigore a quella data, imponeva però che in tal senso, "L'amministrazione statale, regionale o comunale provvede, entro il 31 maggio

1989, alla emanazione delle relative disposizioni e delibere".

Mentre la ricorrente ottempera in conformità per la parte di propria competenza istituendo un "Fondo regionale compensativo delle minori entrate per tariffe agevolate" nell'art. 57 della legge "finanziaria" regionale del 30 maggio 1989, n. 18, il decreto ministeriale sopravviene ad un anno di distanza, prescrivendo che per il ripiano vadano utilizzate somme a quella data già trasferite alla Regione e da questa spese nel quadro di quelle esigenze di riordino e risparmio espresse dal citato decreto-legge n. 77 del 1989, normativa, quest'ultima appunto destinata ad attuare una "manovra generale di finanza pubblica" per il "ripianamento del deficit statale nel settore dei trasporti" (sentenze n. 545 e n. 544 del 1989).

A fronte di tale complesso disegno, il valore strumentale della programmazione finanziaria regionale rispetto alla stessa autonomia non può che risaltare: il perseguimento delle funzioni proprie e la realizzazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite impongono non soltanto la disponibilità effettiva delle risorse, ma anche la capacità di manovra dei medesimi mezzi finanziari.

La norma che retroattivamente impone di attingere ad erogazioni già impegnate ostacola una programmazione puntuale e più in generale interferisce con una corretta attività di bilancio, entrambe condizioni di una piena realizzazione dell'autonomia finanziaria.

Nel censurato decreto ministeriale, con riguardo all'art. 3, l'omessa osservanza della scansione temporale imposta dal decreto-legge n. 77 del 1989 va quindi ben oltre quel "mancato o incompleto rispetto degli affidamenti che il legislatore statale abbia dato alle amministrazioni regionali", censurabile solo sul "piano politico" (sentenza n. 245 del 1984), traducendosi viceversa in "una provvista di mezzi finanziari incongrua e, comunque, priva della dovuta certezza" (sentenza n. 314 del 1989) sicuramente idonea ad integrare le lamentate violazioni.

La lesione degli invocati parametri statutari assorbe gli ulteriori profili dedotti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato provvedere a riconoscere le agevolazioni tariffarie sulle linee di trasporto pubblico locale della Regione Sardegna per l'anno 1990, né disporre il ripiano delle agevolazioni stesse per l'anno 1989 nei modi e nei termini di cui al decreto ministeriale 18 maggio 1990, n. 963;

Annulla di conseguenza, relativamente alla Regione Sardegna, gli artt. 1 e 3 del detto decreto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1991.

Il Presidente e redattore: GALLO

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 marzo 1991.

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.