CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **377/1993** (ECLI:IT:COST:1993:377)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **06/07/1993**; Decisione del **06/10/1993**
Deposito del **14/10/1993**; Pubblicazione in G. U. **20/10/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19816**
Atti decisi:

N. 377

SENTENZA 6-14 OTTOBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Sardegna notificato il 26 marzo 1993, depositato in Cancelleria il 5 aprile successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dei trasporti n. 13 del 24 novembre 1992, con cui sono state approvate, con decorrenza 1 gennaio 1993, le tariffe dei servizi di trasporto aereo di linea operati dalle Società Alitalia e ATI, ed iscritto al n. 12 del registro conflitti 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

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

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 26 marzo 1993, la Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine al decreto del Ministro dei trasporti in data 24 novembre 1992, n. 13 - con cui sono state approvate, con decorrenza 1 gennaio 1993, le tariffe dei servizi di trasporto aereo di linea operati dalle società Alitalia ed ATI -, per violazione dell'art. 53 dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), e relative norme d'attuazione.

La ricorrente espone in punto di fatto quanto segue.

Con nota del 30 settembre 1992 il Ministero dei trasporti ha trasmesso alla Regione Sardegna delle istanze di adeguamento tariffario, a partire dal 1 novembre 1992, presentate dalle società Alitalia ed ATI, relativamente ai servizi di linea aerea di cui esse sono concessionarie; ed insieme ha trasmesso una lettera della società ATI con la quale questa manifestava l'intendimento di abolire dalla stessa data del 1 novembre le agevolazioni per i residenti sardi sui collegamenti Alghero/Milano e vv., Alghero/Roma e vv., Cagliari/Roma e vv. Con la nota il Ministero chiedeva alla Regione di esprimere il parere di competenza.

Alla nota ministeriale rispondeva l'Assessore dei trasporti della Regione Sardegna con nota del 13 ottobre 1992, nella quale si contestavano radicalmente le proposte delle società Alitalia ed ATI, specie quelle relative alla abolizione delle agevolazioni per i residenti sardi.

A seguito di ciò il 14 ottobre 1992 si è svolto a Roma, presso il Ministero dei trasporti, un incontro fra rappresentanti della Regione e della società ATI al fine di concordare una nuova disciplina delle tariffe, tale da contemperare le esigenze delle società concessionarie con quelle della Regione Sardegna e dei suoi abitanti.

L'accordo raggiunto in quella sede si basava sul principio di un trattamento comunque agevolato per tutti gli utenti dei voli da e per la Sardegna, ed in particolare prevedeva che: a) sulle tre linee cosiddette sociali (Cagliari/Roma e vv., Alghero/Roma e vv., Alghero/Milano e vv.) lo sconto rispetto alla tariffa ordinaria, per i residenti sardi, sarebbe diminuito dal 30% al 20%; b) su tutte le altre linee interessanti la Sardegna l'agevolazione per i residenti sarebbe stata costituita dal mantenimento della tariffa vigente; c) sulle medesime linee, per i non residenti, l'aumento sarebbe stato solo del 3%. Tale accordo non venne formalizzato in occasione della riunione del 14 ottobre 1992, ed a seguito di questa la Regione è rimasta in attesa che le venissero trasmesse le nuove proposte di tariffe (modificate conformemente all'accordo), al fine di poter esprimere su di esse il parere di propria competenza (ex art. 53 dello Statuto sardo).

Ma anziché trasmettere alla Regione la documentazione necessaria ai fini del definitivo parere, con nota del 21 gennaio 1993 (prot. n. 301540/32.3.) il Ministero dei trasporti le ha trasmesso copia del decreto ministeriale 24 novembre 1992, n. 13, con cui sono state approvate le nuove tariffe con decorrenza 1 gennaio 1993; ed assieme ad esso il Ministero ha trasmesso, fra l'altro, per la prima volta, una nota del 20 ottobre 1992 (peraltro priva degli allegati) con la quale la società ATI, anche a seguito degli incontri avuti con i rappresentanti della Regione Sardegna, presentava una nuova tariffa dei voli di linea di cui richiedeva l'approvazione ministeriale.

Per quanto riguarda più in particolare il suddetto decreto del Ministro dei trasporti n. 13

del 24 novembre 1992, prosegue la ricorrente, le tariffe approvate dal Ministro non corrispondono all'accordo che era stato raggiunto il 14 ottobre 1992. Ciò, in particolare, perché mentre in questo si prevedeva (a parte la tariffa particolare sui tre collegamenti Cagliari/Roma, Alghero/Roma, Alghero/Milano) che su tutti gli altri voli nazionali da e per la Sardegna restassero invariate le tariffe per i residui sardi, e per i non residenti venissero aumentate del 3%, viceversa il decreto ministeriale, all'art. 4, ha approvato delle tariffe di voli da e per la Sardegna (via Fiumicino e via Milano) che prevedono un aumento della tariffa anche per i residenti in Sardegna.

Ciò che peraltro soprattutto rileva è che comunque tale nuova tariffa è stata approvata dal Ministro senza che su di essa sia stato richiesto il parere della Regione Sardegna, parere che è prescritto in base all'art. 53 dello Statuto sardo, cui hanno poi dato attuazione gli artt. 66 e 67 del d.P.R. 19 giugno 1979 n. 348.

Secondo questi ultimi articoli, infatti, quando le determinazioni statali sulle tariffe dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti aerei che interessano la Sardegna "siano assunti da una autorità individuale - come è accaduto nel caso in questione - allora "deve essere preliminarmente sentito il parere della Regione". Ciò posto, la ricorrente osserva che si possono fare due ipotesi in ordine alle modalità secondo cui si è svolto il procedimento di approvazione delle tariffe aeree in questione.

Può essere che vi sia stata una procedura unica, iniziata con le istanze di modificazione delle tariffe presentate dalle società Alitalia ed ATI in data 22 settembre 1992, e conclusasi con l'approvazione della nuova tariffa da parte dell'impugnato decreto ministeriale del 24 novembre 1992, n. 13.

Oppure, come indurrebbe a ritenere il preambolo del decreto ministeriale impugnato, le procedure sono state due. La prima iniziata con le richieste di modificazione delle tariffe del 22 settembre 1992, già ricordate, e conclusasi con il decreto del Ministro dei trasporti n. 11 del 20 ottobre 1992, non conosciuto dalla Regione ricorrente, ma richiamato nel preambolo del successivo decreto n. 13 del 24 novembre, dove si dice che con il decreto n. 11 del 1992 erano state "approvate le tariffe dei servizi aerei nazionali di linea". La seconda procedura, invece, iniziata a seguito di successive richieste delle Società esercenti i servizi di linea (in particolare con la già ricordata nota della società ATI del 20 ottobre 1992) e quindi conclusasi con l'impugnato decreto ministeriale n. 13 del 24 novembre 1992.

Ma, quale che sia delle due ipotesi quella esatta, prosegue la ricorrente, in entrambi i casi il Ministro dei trasporti, con l'impugnato decreto ministeriale, avrebbe esercitato in modo illegittimo il suo potere di approvazione della tariffa.

Infatti, se è vera la seconda delle due ipotesi dianzi formulate (quella della duplicità delle procedure), la Regione ricorrente non ha nemmeno avuto comunicazione dell'inizio della procedura.

Se, invece, fosse vera la prima delle due ipotesi (quella, cioè, della unicità della procedura), egualmente la Regione deve lamentare la lesione delle sue attribuzioni, poiché non le è stata sottoposta per il prescritto parere la tariffa approvata con il decreto ministeriale 24 novembre 1992, n. 13.

Infatti, ad avviso della ricorrente, la riunione del 14 ottobre 1992 fra rappresentanti della Regione e dell'ATI si era conclusa con un accordo su di alcuni principi e criteri che comportavano una completa rielaborazione della precedente proposta di tariffa dell'ATI (nella parte riguardante i voli da e per la Sardegna); a seguito del suddetto accordo, essendosi ormai con esso superata la iniziale proposta di tariffa del 22 settembre 1992, occorreva cioè che la nuova tariffa predisposta dall'ATI in conformità all'accordo fosse da questa presentata al

Ministero e da quest'ultimo trasmessa alla Regione ricorrente per il parere definitivo di sua competenza.

Come infatti è stato affermato da questa Corte (sent. n. 37/1989), quando lo Statuto prescrive il parere della Regione su di un atto del Governo, questo dovrà sottoporre alla Regione il testo nella sua versione definitiva che "a conclusione del lavoro preparatorio" il Governo stesso "si appresta definitivamente ad adottare".

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per il rigetto del ricorso.

L'Avvocatura dello Stato osserva come non appaia meritevole di esser condiviso il principale assunto avversario, secondo cui il parere obbligatoriamente richiesto dall'art. 67 del d.P.R. n. 348 del 1979 dovrebbe, di necessità, riguardare il testo definitivo del provvedimento in via di adozione da parte dell'autorità statale.

Il caso in esame, invero, non è assimilabile a quello affrontato dalla richiamata sentenza n. 37 del 1989, concernente la legittimità del procedimento di formazione delle norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

A parte l'oggetto dei pareri nell'uno e nell'altro caso, sono tangibilmente diverse le funzioni per il cui esercizio l'ordinamento richiede un previo "parere", così come sono diverse la veste (o la qualitas) del "consulente" previste, rispettivamente, dagli artt. 107 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, e 67 del d.P.R. n. 348 del 1979, risultandone anche per tali aspetti confermata l'improponibilità dell'accostamento operato nel ricorso.

3. - Ha depositato memoria la Regione Sardegna, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente premette che, a seguito dell'esame di alcuni documenti, non conosciuti al momento della proposizione del ricorso, è stato possibile chiarire l'iter procedurale che ha portato all'impugnato decreto ministeriale del 24 novembre 1992. Il procedimento ha preso l'avvio con le istanze di adeguamento tariffario della Alitalia e della ATI del 22 settembre 1992, cui hanno fatto seguito, nell'ordine: la nota del Ministero dei trasporti 30 settembre 1992 alla Regione Sardegna, di trasmissione della istanza e di richiesta di parere; la nota dell'Assessore dei trasporti della Regione Sardegna del 13 ottobre 1992, che contestava radicalmente le proposte di revisione; l'incontro del 14 ottobre 1992 presso il Ministero dei trasporti fra rappresentanti della Regione e della Società ATI, nel quale si era raggiunto un accordo per una diversa disciplina delle tariffe; una nota dell'ATI al Ministero dei trasporti con cui si formula una nuova proposta di revisione riguardante le linee aree con la Sardegna (peraltro non corrispondente all'accordo del 14 ottobre 1992) mai trasmessa alla Regione; un promemoria per il Ministro, in data 14 novembre 1992, del Direttore Generale dell'Aviazione Civile, che illustra la procedura seguita a seguito delle istanze di revisione, dà conto della "nuova proposta" di revisione dell'ATI del 20 ottobre 1992, e sottopone alla firma del Ministro il provvedimento, cioè il decreto ministeriale del 24 novembre 1992, n. 13.

Risulta, pertanto, confermato, prosegue la ricorrente, quanto già dedotto nel ricorso, e cioè che non è stata mai sottoposta alla Regione Sardegna per il prescritto parere la tariffa approvata con il decreto ministeriale 24 novembre 1992, n. 13, non essendo stata trasmessa alla Regione per il parere la "nuova proposta" di tariffa dell'ATI del 20 ottobre 1992.

In ordine, poi, alla tesi dell'Avvocatura dello Stato, la quale contesta l'assimilazione fatta nel ricorso fra il parere prescritto in base all'art. 53 dello Statuto della Sardegna e quello previsto dall'art. 107 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, la ricorrente osserva che non vi è nessun plausibile motivo per differenziare il significato ed il regime giuridico dei due pareri suddetti, entrambi previsti dai rispettivi statuti speciali a tutela dell'autonomia regionale.

4. - Ha depositato memoria anche il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per il rigetto del ricorso.

L'Avvocatura dello Stato osserva che la procedura che portò all'adozione del provvedimento impugnato iniziò con le istanze dell'Alitalia e dell'ATI del 22 settembre 1992, che, conformemente alla normativa regionale, furono prontamente inviate alla Regione Sardegna per l'acquisizione del parere di competenza.

La formalizzazione da parte dell'ATI, nella nota del 20 ottobre 1992, degli esiti dell'accordo intervenuto nella riunione del 14 ottobre non può essere considerata come una nuova istanza in quanto riproduceva i contenuti dell'accordo stesso, sol comportando l'integrazione e la modifica di alcune voci contabili dell'istanza originaria.

Ne segue, continua l'Avvocatura, che a torto sarebbe stata configurabile la necessità di investire ulteriormente la Regione Sardegna che aveva partecipato a tutte le fasi di messa a punto della "nuova richiesta"; e che altrettanto infondatamente la ricorrente lamenta la lesione delle sue attribuzioni, da ritenere invece salvaguardate e, in concreto, esercitate in occasione dell'esame dell'originaria proposta e delle intese in merito raggiunte nella riunione del 14 ottobre 1992, le cui conclusioni sono state recepite nella nuova stesura dell'istanza e, poi, nel provvedimento ministeriale impugnato.

Si osserva, infine, che nessun fondamento può riconoscersi alla denunciata discordanza tra il decreto ministeriale impugnato e le intese raggiunte, dal momento che l'invarianza tariffaria per gli altri collegamenti a favore dei residenti sardi non poteva che riguardare i collegamenti diretti e non anche quelli così detti indiretti, previsti all'art. 4 del decreto. Infatti, le tariffe relative costituiscono un "genus" del tutto particolare e si applicano nei casi in cui, non esistendo un collegamento diretto, in luogo della sommatoria delle tariffe dei due collegamenti, al fine di favorire l'utenza, viene applicata la tariffa corrispondente a quella del percorso teorico diretto, con un abbattimento di circa il 25%.

Trattandosi pertanto - in pratica - di tariffe agevolative, assimilabili alle tariffe promozionali, alle quali non è stato mai esteso il regime agevolativo sopra riportato, esse non potevano essere oggetto dell'accordo, legittimamente limitato alle tariffe dei collegamenti diretti.

Considerato in diritto

1. - La Regione Sardegna solleva conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in ordine al decreto del Ministro dei trasporti n. 13 del 24 novembre 1992, con il quale - ai sensi della legge 2 ottobre 1991, n. 316 - sono state approvate, con decorrenza 1 gennaio 1993, le tariffe dei servizi aerei di linea interni operati dalle società Alitalia ed ATI. Ad avviso della ricorrente tale decreto sarebbe stato emanato in violazione dell'art. 53 dello Statuto speciale per la Sardegna - il quale richiede che la Regione sia "rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla" - e degli artt. 66 e 67 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, ai sensi dei quali, per quanto qui interessa, quando i provvedimenti di determinazione delle tariffe per i viaggiatori e le merci sono assunti, come nella fattispecie, da un'autorità individuale, "deve essere preliminarmente sentito il parere della regione": in particolare, la ricorrente lamenta che ad essa non sia stato sottoposto per il definitivo parere il testo che, al termine del lavoro preparatorio, il Ministro si apprestava conclusivamente ad adottare.

2.1. - Dall'esame della documentazione depositata emerge con chiarezza l'iter che ha condotto alla emanazione del decreto impugnato, iter sul cui svolgimento del resto le stesse parti concordano pienamente.

È pacifico che le note del 22 settembre 1992 con cui la società ATI, ai sensi della legge n. 316 del 1991, sottopose all'approvazione del Ministro una serie di variazioni tariffarie relative, fra l'altro, a collegamenti interessanti la Regione Sardegna furono trasmesse a quest'ultima dal Ministero per il prescritto parere; che, con nota del 13 ottobre 1992, l'assessore dei trasporti della Regione medesima espresse parere negativo in merito alla proposta di abolizione delle agevolazioni (pari ad uno sconto del 30% rispetto alle tariffe di fascia) vigenti per i residenti sardi sulle linee Alghero-Roma, Alghero-Milano e Cagliari-Roma o viceversa; che in data 14 ottobre 1992 si svolse presso il Ministero dei trasporti una riunione tra rappresentanti della Regione e della società ATI, dalla quale scaturì un accordo, il cui contenuto - non formalizzato ma anch'esso pacifico fra le parti - prevedeva essenzialmente, per i residenti sardi, la riduzione (anziché l'abolizione) dal 30 al 20 per cento delle vigenti agevolazioni tariffarie sulle tre linee anzidette e il mantenimento delle attuali tariffe sugli altri collegamenti interessanti la Sardegna, a fronte di un aumento generale del 3% per i non residenti; che, a questo punto, il Ministro procedeva alla emanazione del decreto impugnato, con cui approvava le nuove tariffe sulla base delle variazioni apportate dalla società ATI alla propria originaria proposta in conformità all'accordo raggiunto nella predetta riunione del 14 ottobre 1992 (salvo un punto del quale la ricorrente contesta la conformità e su cui si dirà in seguito).

2.2. - Alla luce di detti elementi di fatto, la doglianza della Regione Sardegna si appalesa infondata, e il ricorso va pertanto rigettato.

Deve, infatti, escludersi che nella indicata procedura non sia stata adeguatamente garantita la partecipazione della Regione Sardegna, nella prescritta forma della collaborazione consultiva. In particolare, non può condividersi la tesi della ricorrente - su cui essenzialmente si incentra il ricorso - secondo cui doveva ad essa essere sottoposto, perché potesse esprimere il suo definitivo parere, il testo finale dell'emanando decreto.

A sostegno di detta tesi viene invocato il precedente di cui alla sentenza n. 37 del 1989. Ma esso non è applicabile alla fattispecie in esame, poiché riguarda una ipotesi di funzione consultiva del tutto peculiare - qual è quella svolta dalla Commissione paritetica di cui all'art. 107 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige -, sia perché concerne la procedura di emanazione delle norme di attuazione dello statuto medesimo, cioè di norme che concorrono a determinare lo stesso assetto delle competenze tra Stato e soggetti di autonomia, sia perché l'esigenza - sottolineata allora dalla Corte - che la detta Commissione esprima il parere definitivo sul testo che il Governo, al termine del lavoro preparatorio, si appresta ad adottare trova un aggancio testuale (come pure rilevato nella predetta pronuncia) nell'art. 108, secondo comma, del richiamato statuto speciale.

Nel caso oggetto del presente giudizio si è in presenza di una ordinaria forma di collaborazione consultiva per il cui corretto svolgimento è sufficiente, in ossequio al principio di leale cooperazione, che la regione sia posta in grado di esprimere il parere alla luce di tutti gli elementi in base ai quali lo Stato intende esercitare il proprio potere e che il provvedimento ministeriale eventualmente divergente - nel contenuto sostanziale - dal parere sia sorretto da adeguata motivazione (cfr. sent. n. 1031 del 1988).

Ora, il sopra descritto iter procedurale della fattispecie in esame risulta senz'altro rispettoso dei detti principi. Basta osservare al riguardo che al parere negativo espresso dalla Regione con la nota del 13 ottobre 1992 è seguito, come detto, un incontro presso il Ministero tra rappresentanti della Regione medesima e della società ATI, nel quale si addivenne sul punto controverso ad un dettagliato "accordo" (come la stessa ricorrente lo definisce), poi sostanzialmente trasfuso nel provvedimento impugnato: è evidente, pertanto, come

legittimamente il Ministero abbia considerato tale accordo quale valida espressione da parte della Regione di un parere positivo sul contenuto dell'emanando decreto. Del resto, la ricorrente non ha mai sostenuto che i soggetti che parteciparono alla predetta riunione non possedessero la qualità di propri legittimi rappresentanti ed anzi invoca il contenuto dell'accordo per denunciare la parziale difformità del decreto rispetto ad esso.

Deve, pertanto, concludersi che nella fattispecie non sussistono elementi per poter ritenere che la procedura seguita abbia violato le norme statutarie e di attuazione invocate dalla ricorrente.

3. - La Regione Sardegna, come già detto, rileva, infine, sia pur marginalmente, che vi sarebbe un elemento di difformità tra il contenuto dell'accordo raggiunto e quello del decreto impugnato, costituito dal fatto che all'art. 4 del provvedimento si approvano tariffe di voli interessanti la Sardegna, le quali, contrariamente alle intese, prevedrebbero degli aumenti anche per i residenti sardi.

Anche tale specifica censura non è fondata.

Va innanzitutto rilevato che sulla proposta di applicazione delle tariffe poi inserite nel menzionato art. 4 del decreto, che risulta contenuta nelle note dell'ATI del 22 settembre 1992 trasmesse alla Regione per il parere, quest'ultima non espresse, nella nota del 13 ottobre 1992, alcun rilievo specifico.

Deve, inoltre, osservarsi che la norma in esame estende tariffe particolari (c.d. tariffe dirette) a nuovi percorsi con scalo intermedio a Roma o a Milano, ridotte di circa il 25% rispetto al prezzo che si otterrebbe sommando i prezzi dei due segmenti del collegamento: trattasi, in definitiva, di tariffe in parte del tutto nuove, aventi natura sostanzialmente agevolativa, e in ordine alle quali, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, non emerge dalla documentazione depositata che sia stato disposto alcun aumento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Ministro dei trasporti, approvare, con il decreto n. 13 del 24 novembre 1992, le tariffe relative ai servizi di trasporto aereo di linea operati dalle società Alitalia ed ATI, senza aver sottoposto ad un ulteriore parere della Regione Sardegna il testo sul quale la Regione medesima ha già avuto modo di esercitare la propria funzione consultiva.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 14 ottobre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.