CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **135/1997** (ECLI:IT:COST:1997:135)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **25/02/1997**; Decisione del **08/05/1997**
Deposito del **16/05/1997**; Pubblicazione in G. U. **21/05/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23238 23239**
Atti decisi:

N. 135

SENTENZA 8-16 MAGGIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della provincia autonoma di Trento, della regione Emilia Romagna, della regione Campania, della regione Marche e della regione Campania notificati il 5 aprile, il 4 aprile (n. 2 ricorsi), il 6 aprile e l'11 maggio 1996, depositati in Cancelleria l'11 aprile, il 15 aprile, il 17 aprile, il 19 aprile e il 17 maggio successivi, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione in data 19 gennaio 1996, recante: "Nuovi criteri e direttive per la distrazione degli autobus dal servizio di linea al noleggio e viceversa" e della circolare del Ministero dei trasporti e della navigazione - Direzione generale motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, D.C. III Div. 32, prot. 571, del 19 marzo 1996 applicativa del predetto decreto, ed iscritti ai nn. 9, 10, 11, 12 e 16 del

registro conflitti 1996.

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 1997 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la provincia autonoma di Trento, Stefano Zunarelli per la regione Emilia Romagna, Sergio Ferrari e Paolo Tesauro per la regione Campania, Antonio Cochetti per la regione Marche e l'Avvocato dello Stato Carlo Bafile per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 5 aprile 1996, depositato l'11 aprile 1996, solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dei trasporti 19 gennaio 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 1996, serie generale, recante "Nuovi criteri e direttive per la distrazione degli autobus dal servizio di linea al noleggio e viceversa", relativamente agli artt. 1, 2, 4, 6, 7, 8 e 9, perché ritenuti in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, 8, n. 18, e 16 dello statuto di autonomia e relative norme di attuazione (con particolare riferimento al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527 ed al d.P.R. 16 marzo 1992, n. 266), 82, comma 6, ed 87, comma 4, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

1.1. - La ricorrente premette d'essere titolare di potestà legislativa primaria e di potestà amministrativa in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, in virtù degli artt. 8 n. 18 e 16 dello statuto speciale di autonomia, materia devoluta dagli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione alle regioni a statuto ordinario. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 527 del 1987 ha dato attuazione alle norme statutarie e, relativamente al territorio di competenza, il settore è regolamentato dalla legge provinciale 9 luglio 1993, n. 16, il cui art. 15 subordina l'utilizzazione degli autobus destinati al noleggio con conducente in servizio di linea, e viceversa, alla autorizzazione dell'assessore provinciale, condizionata dalla garanzia del regolare svolgimento del servizio.

Relativamente al mutamento della destinazione d'uso ordinaria, il decreto ministeriale impugnato, oltre ad attribuire all'Ufficio provinciale della motorizzazione civile funzioni di controllo concernenti la sicurezza, prevede verifiche che esulano dall'accertamento dell'idoneità tecnica dell'autoveicolo e neppure sono legittimate dagli artt. 82, comma 2, ed 87, comma 4, del decreto legislativo n. 285 del 1992, norme espressamente richiamate nella premessa del decreto.

La seconda fa, infatti, riferimento al potere del solo concedente di autorizzare la distrazione dell'automezzo ed è riconducibile nel novero dei poteri gestionali che, secondo il principio enunciato nella sentenza della Corte n. 2 del 1993, sono attribuiti alle autorità regionali e provinciali. La prima stabilisce che la autorizzazione degli uffici statali implica la verifica dei soli requisiti tecnici dei veicoli concernenti la sicurezza, da effettuarsi in conformità delle direttive emanate dal Ministro dei trasporti.

1.2. - Le direttive contenute negli artt. 1, 2, 4, 6, 7, 8 e 9 del decreto ministeriale in esame non contengono, invece, l'individuazione delle caratteristiche tecniche, ma interferiscono con le modalità di gestione del servizio, in quanto stabiliscono che la distrazione è possibile in caso di indisponibilità degli automezzi già in servizio di linea ad effettuare corse aggiuntive, ovvero in presenza di situazioni di carattere straordinario, o in quelle di natura similare contemplate

dagli artt. 4 e 6. Del pari, inoltre, attengono alla gestione del servizio l'individuazione del termine massimo della distrazione, fissato in tre mesi (art. 2), e la previsione della facoltà di attuarla per servizi di durata giornaliera (art.7).

Il decreto ministeriale, prosegue la ricorrente, detta, quindi, una disciplina che assorbe nell'autorizzazione statale valutazioni riservate a quella provinciale.

1.3 - Il decreto, ad avviso della ricorrente, viola anche il sistema di garanzie statutarie stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 266 del 1992, il cui art. 2 dispone che la legislazione statale successivamente emanata nelle materie riservate alla provincia non ha diretta applicazione, ma solo comporta un dovere di adeguamento a carico della provincia stessa. Inoltre, qualora la legislazione statale preveda atti di indirizzo e coordinamento, questi ultimi devono essere adottati previa consultazione (art. 3, comma 3) e non sono comunque vincolanti per la provincia, finché siano in vigore leggi provinciali incompatibili.

La provincia autonoma di Trento ha chiesto, quindi, che la Corte dichiari che non spetta alla Stato disciplinare con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione i casi nei quali gli autobus destinati a servizio di noleggio con conducente possono essere impiegati in servizio di linea e viceversa, predeterminando la durata di tale destinazione, nonché di autorizzare la possibilità illimitata di adibire al servizio di noleggio autobus destinati a quello di linea, qualora la distrazione non ecceda le ventiquattro ore, stabilendo le relative sanzioni, ed annulli il decreto quanto alle direttive contenute negli artt. 1, 2, 4, 6, 7, 8, e 9.

1.4. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'infondatezza del ricorso.

L'Avvocatura deduce che il riparto di competenze tra Stato e regioni nella materia del servizio fuori linea è stato delineato con nitidezza dalla sentenza n. 2 del 1993. La distrazione dell'autobus dal servizio al quale è ordinariamente adibito è soggetta ad una duplice autorizzazione: della regione, che valuta l'inesistenza di pregiudizi alla regolarità del servizio di linea dal quale viene distolto (per tale ragione l'autorizzazione non è prevista in caso di distrazione dal servizio di noleggio a quello di linea); della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione che, in conformità delle direttive del Ministro dei trasporti, deve verificare l'idoneità tecnica dei veicoli all'uso diverso da quello ordinario. L'Avvocatura puntualizza che, successivamente a detta sentenza, fu quindi emanato il decreto ministeriale 4 luglio 1994, avverso il quale la regione Campania sollevò conflitto di attribuzione, dichiarato inammissibile con ordinanza n. 266 del 1995.

Il decreto ministeriale in oggetto, ad avviso della parte resistente, riproduce quello da ultimo richiamato, con l'introduzione delle modifiche rese necessarie dalle esigenze emerse dopo la sua attuazione. L'atto conferma che l'autorizzazione riservata all'Ufficio provinciale della motorizzazione implica la sola verifica delle caratteristiche tecniche e di sicurezza del veicolo, ferma restando quella della regione in ordine all'inesistenza di pregiudizi alla regolarità del servizio.

Le attribuzioni riservate dall'art. 117 della Costituzione alle regioni sono, quindi, rispettate e la riaffermata necessità della duplice autorizzazione esclude che quella concessa dall'Ufficio provinciale possa influire sul servizio di linea.

Del pari infondata, conclude l'Avvocatura, è la censura delle direttive che identificano i casi nei quali è possibile la distrazione (artt. 1 e 4), perché la predeterminazione dei presupposti dell'autorizzazione riservata all'Ufficio provinciale della motorizzazione civile non rientra nella materia delle linee automobilistiche.

2. - La regione Emilia e Romagna solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato

in riferimento al decreto ministeriale impugnato dalla provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 4 aprile 1996 soltanto all'Avvocatura generale dello Stato, e depositato il 15 aprile 1996.

2.1. - La regione Emilia e Romagna assume che il decreto, nella parte in cui attribuisce all'Ufficio provinciale della motorizzazione civile la competenza al rilascio dell'autorizzazione all'uso di autobus destinati al servizio di linea in servizio di noleggio con conducente e viceversa, per periodi eccedenti le ventiquattro ore, è invasivo della sfera di attribuzioni ad essa riservata e viola le norme degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché quelle degli artt. 82, comma 6, ed 87, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

La ricorrente richiama anzitutto la sentenza della Corte n. 2 del 1993, che ha affermato che le disposizioni concernenti le attribuzioni regionali "si riferiscono alle modalità di svolgimento dell'esercizio delle tranvie e delle linee automobilistiche cioè alla loro gestione", mentre la norma dell'art. 82, comma 6, cit. disciplina "l'idoneità degli autoveicoli ad essere ammessi alla circolazione mutando temporaneamente ed in via eccezionale la loro ordinaria destinazione". La valutazione contemplata da tale ultima norma, precisa ancora la sentenza, "non ha perciò riferimento alle modalità di svolgimento del servizio di linea e tantomeno ai poteri propri del concedente di linea, ma si fonda esclusivamente su criteri di ordine tecnico riguardanti la sicurezza dei trasporti".

2.2. - Ad avviso dell'istante, l'attribuzione all'Ufficio provinciale della motorizzazione civile del potere di autorizzare l'impiego di autobus in servizio di noleggio in quello di linea esorbita dalla verifica funzionale alla tutela della sicurezza e sfocia, come risulta dall'art. 2 del decreto ministeriale, nel riscontro della "sussistenza delle necessità ... giustificative", ossia implica una valutazione che attiene alle modalità gestionali dell'impresa di trasporto, riservata alle regioni. Inoltre, il decreto, benché preveda la valutazione da parte dell'ente concedente la linea dell'eventuale pregiudizio alla regolarità del servizio (art. 4, terzo comma) e della regione quanto all'insufficienza delle licenze di noleggio (art. 4, secondo comma), riafferma comunque la titolarità in capo all'Ufficio provinciale della motorizzazione del potere autorizzatorio alla distrazione del veicolo.

2.3. - Il decreto, prosegue la regione, in parte determina direttamente (artt. 2 e 6), ed in parte rimette all'organo periferico dell'amministrazione dei trasporti, l'individuazione del limite temporale della distrazione dell'automezzo dal servizio, che parimenti esula dai controlli aventi ad oggetto la sicurezza.

2.4. - Il sistema autorizzatorio definito dal d.m. 19 gennaio 1996 è, invece, correttamente articolato laddove prescrive che l'impresa, in caso di distrazione di autobus dal servizio di linea a quello di noleggio, debba comunque ottenere "apposita certificazione rilasciata dall'ufficio provinciale, in via preventiva e rinnovabile di sei mesi in sei mesi, che attesti l'idoneità delle caratteristiche tecniche del veicolo allo svolgimento del servizio di noleggio".

Non appare, però, ragionevole, secondo la ricorrente, e confligge con il canone dell'art. 3 della Costituzione, la previsione che, qualora la durata del trasporto ecceda le ventiquattro ore, la valutazione di idoneità tecnica possa atteggiarsi in maniera così diversa da fondare la competenza dell'Ufficio provinciale al rilascio dell'autorizzazione alla distrazione.

2.5. - Il decreto ministeriale, secondo l'istante, confligge, altresì, con la legge 28 dicembre 1995, n. 549, che ha demandato al Governo l'adozione di decreti legislativi finalizzati a "delegare alle regioni funzioni in materia ... di trasporti di interesse regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati" (art. 2, comma 46, lettera b)) al fine di "garantire il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi" (art.2, comma 51 lettera a) ed e)).

La regione Emilia e Romagna ha, infine, concluso chiedendo che il decreto sia dichiarato illegittimo nella parte in cui attribuisce all'Ufficio provinciale della motorizzazione civile la competenza al rilascio dell'autorizzazione all'uso di autobus destinati al servizio di linea in servizio di noleggio con conducente e viceversa, per periodi eccedenti le ventiquattro ore.

2.6. - Anche in questo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, perché non notificato presso la sede del Governo.

3. - La regione Campania, con ricorso notificato il 4 aprile 1996 al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dei trasporti e della navigazione, e depositato il 17 aprile 1996, solleva anch'essa conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in riferimento al dianzi indicato decreto ministeriale del 19 gennaio 1996.

3.1. - La ricorrente eccepisce che il decreto ministeriale viola gli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché le norme degli artt. 82, comma 6, ed 87, comma 4, del decreto legislativo n. 285 del 1992 e 3, comma 1, e 2, comma 46 lettera b) e comma 51 lettera a) della legge n. 549 del 1995, svolgendo argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle esposte dalla prima ricorrente.

In particolare, sostiene che gli accertamenti demandati all'Ufficio provinciale attengono al merito della compatibilità della distrazione con il vincolo di linea. Inoltre, a suo avviso, il decreto, poiché non predetermina i requisiti necessari perché sia possibile il diverso uso degli automezzi, neppure consente al concedente di conoscere gli elementi funzionali all'ammortamento dei costi, indispensabili perché sono cessati i finanziamenti in materia di trasporti in favore delle regioni a statuto ordinario.

3.2. - L'art. 4 del decreto, stabilisce che la distrazione nel servizio di noleggio può avere la durata di tre mesi prorogabili e così, secondo l'istante, demanda all'organo periferico dell'amministrazione centrale la valutazione dell'eventuale pregiudizio che la modifica di destinazione può arrecare al servizio di linea, riservata invece alla regione.

3.3. - Il decreto confligge, inoltre, con le disposizioni degli artt. 82, comma 6, ed 87, comma 4, del decreto legislativo n. 285 del 1992, perché non contiene, come prevedono dette norme, direttive e criteri generali che permettano agli enti concedenti di conoscere preventivamente per quali automezzi è consentita la distrazione dal servizio di linea, così impedendo la programmazione dell'attività. Lo stesso art. 7, in quanto limita l'autorizzazione semestrale alle sole ipotesi di distrazione di durata non eccedente le ventiquattro ore, la consente per fattispecie marginali ed è peraltro, a sua volta, invasivo della sfera di competenze regionali, perché non concerne la categoria generale del fuori linea.

La regione Campania ha, infine, concluso perché il decreto ministeriale sia dichiarato illegittimo e sia affermata la competenza della regione nella materia da esso disciplinata.

3.4. - In questo terzo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha contestato la fondatezza del conflitto, svolgendo argomentazioni assolutamente identiche a quelle esposte nella memoria relativa al giudizio promosso dalla provincia autonoma di Trento e dianzi sintetizzate.

4. - La regione Marche, con ricorso notificato il 6 aprile 1996 al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dei trasporti, depositato il 19 aprile 1996, solleva conflitto di attribuzione in riferimento al citato decreto ministeriale 19 gennaio 1996, nonché alla circolare del 19 marzo 1996 della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

La regione sostiene che il decreto è invasivo delle competenze regionali in materia di

trasporti, costituzionalmente definite, nella parte in cui disciplina l'autorizzazione all'impiego in servizio degli autobus, ed interferisce anche in una materia demandata alla regolamentazione dei comuni, incidendo in tal modo sul potere di controllo che l'art. 85 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 riserva alle regioni.

La ricorrente conclude, infine, chiedendo che la Corte annulli il decreto ministeriale e dichiari la competenza della regione nella disciplina della distrazione degli autobus dal servizio di linea al noleggio e viceversa.

4.1. - Anche in questo quarto giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, contestando la fondatezza del conflitto, con argomentazioni di contenuto identico a quelle svolte nella memoria depositata nel primo dei giudizi in esame.

5. - La regione Campania, con separato ricorso notificato l'11 maggio 1996 al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei trasporti e della navigazione ed alla direzione generale, e depositato il 17 maggio 1996, solleva conflitto di attribuzione in relazione alla circolare della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione di detto Ministero in data 19 marzo 1996 (D.G.-III Div. 32-prot. n. 571), recante "Decreto 10 gennaio 1996. Nuovi criteri e direttive per la distrazione degli autobus dal servizio di linea al noleggio e viceversa".

5.1. - L'istante, premesso che la circolare è stata adottata in applicazione del rinvio contenuto nel più volte richiamato decreto ministeriale 19 gennaio 1996, sostiene che l'atto, oltre ad essere affetto dagli stessi vizi che inficiano il decreto, contiene istruzioni ulteriormente invasive delle attribuzioni regionali. Il provvedimento generale stabilisce un controllo preventivo della Motorizzazione (quindi, del Ministero) sul servizio di fuori linea, che non è previsto dal codice della strada.

5.2. - La ricorrente sostiene che la circolare viola gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto le istruzioni in essa contenute stabiliscono che alla domanda di rilascio del nulla-osta tecnico sia allegata l'autorizzazione regionale, al fine di consentire un controllo di merito da parte dello Stato. Inoltre, prevedono anche un sindacato di merito dello Stato sul tipo di attività svolta con gli automezzi, dato che è richiesta l'indicazione delle finalità perseguite con la distrazione degli autoveicoli, è operata una classificazione delle attività espletabili, e, quindi, attribuita allo Stato una competenza riservata alle regioni.

5.3. - La circolare, nella parte in cui dispone che all'istanza presentata all'ufficio provinciale della motorizzazione civile siano allegate due ricevute di versamenti di lire 40.000 e lire 10.000, viola ulteriormente i precetti degli artt. 117 e 118 della Costituzione. La direttiva devolve, infatti, allo Stato un provento relativo alla gestione di linee di interesse regionale.

5.4. - La circolare, ad avviso dell'istante, confligge anche con l'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che ha eliminato i finanziamenti in materia di trasporti in favore delle regioni a statuto ordinario e demandato al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi di delega alle regioni delle funzioni in materia di trasporti di interesse regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati.

5.5. - L'istruzione che fissa il termine massimo dell'utilizzo dell'autoveicolo nel servizio di noleggio in tre mesi, eventualmente prorogabili, è parimenti invasiva delle competenze regionali, perché implica la valutazione dell'eventuale pregiudizio che dalla distrazione può derivare alla regolarità del servizio, riservata all'ente concedente.

La direttiva della lettera c) della circolare, per il caso di distrazione di autobus dal servizio di linea al servizio di noleggio con conducente, di durata giornaliera, dispone siano specificate

le circostanze eccezionali che giustificano la richiesta, in contrasto con lo stesso art. 7 del d.m. 19 gennaio 1996 e viola ulteriormente le attribuzioni regionali.

La regione Campania ha, infine, concluso perché la circolare sia dichiarata illegittima.

5.6. - In tale ultimo giudizio non si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri.

6. - In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie le regioni Emilia e Romagna, Marche e Campania.

7. - La regione Emilia e Romagna contesta anzitutto l'eccezione di inammissibilità del ricorso, deducendo che il principio richiamato dall'Avvocatura erariale dovrebbe essere rimeditato, in quanto frutto di un'interpretazione riduttiva del combinato disposto degli artt. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260 e 9 e 10 della legge 3 aprile 1979, n. 103. L'attività della Corte si svolge, infatti, secondo modalità e garanzie processuali e si dipana in un procedimento ispirato alla tutela del diritto di difesa e del contraddittorio; ciò consentirebbe l'applicazione dell'art. 1 della legge n. 260 del 1958 per analogia o in via di interpretazione estensiva. Il più rigoroso indirizzo espresso dalle decisioni n. 548 del 1989 e n. 295 del 1993, ma non dalla sentenza n. 13 del 1960, dovrebbe, dunque, essere riesaminato e respinta, anche in virtù del canone dell'art. 156 cod. proc. civ., l'eccezione di inammissibilità.

7.1. - Nel merito, la ricorrente, nel solco argomentativo svolto nell'atto introduttivo, ribadisce le ragioni già addotte a conforto della sua tesi, incentrata sulla riserva allo Stato dei soli controlli relativi all'idoneità tecnica dei veicoli.

La regione Emilia e Romagna osserva, inoltre, che la direttiva concernente la distrazione degli autobus dal servizio di linea al servizio di noleggio di durata giornaliera (art. 7), dato che prevede la valutazione da parte dell'amministrazione statale dei soli requisiti tecnici ed il rilascio di un'autorizzazione preventiva, di durata semestrale, rinnovabile di sei mesi in sei mesi, dimostra l'irragionevolezza di quella dettata per il caso di distrazione eccedente la durata giornaliera.

8. - La regione Campania, nella memoria, parimenti reitera le argomentazioni già svolte: ribadisce che il decreto ministeriale contrasta con l'art. 82, comma 6, del codice della strada, che limita il potere degli organi statuali alla verifica dei requisiti tecnici dei veicoli; ripercorre le considerazioni, pure già sintetizzate, in ordine alla lesione del potere di programmazione e dell'autonomia finanziaria attribuita alle regioni dalla legge n. 549 del 1995; riafferma che anche l'art. 7 del decreto, in quanto limita l'autorizzazione semestrale alle sole ipotesi di distrazione di durata non eccedente le ventiquattro ore, consente una programmazione per fattispecie marginali ed è, a sua volta, invasivo della sfera di competenze regionali.

9. - La regione Marche, nella memoria, nel riportarsi alle argomentazioni svolte, deduce che le direttive del decreto ministeriale sono invasive della sfera di attribuzioni regionali, perché prevedono valutazioni che esorbitano dall'ambito esclusivamente tecnico e violano, in particolare, anche l'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in quanto ledono le prerogative regionali di approvazione dei regolamenti comunali in materia di noleggio.

10. - Nel corso della discussione orale la provincia di Trento e le regioni Campania e Marche hanno insistito sulle loro posizioni.

L'Avvocatura dello Stato ha ribadito le argomentazioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, promosso con quattro distinti ricorsi di contenuto parzialmente analogo, dalla provincia autonoma di Trento e dalle regioni Emilia e Romagna, Marche e Campania, ha per oggetto il decreto del Ministro dei trasporti 19 gennaio 1996 recante "Nuovi criteri e direttive per la distrazione degli autobus dal servizio di linea al noleggio e viceversa".

È stato altresì proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato da parte della regione Marche e della regione Campania, da quest'ultima con separato atto, in riferimento alla circolare della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, in data 19 marzo 1996, che detta i criteri operativi per l'applicazione del suindicato decreto ministeriale.

2. - I cinque ricorsi investono, sotto profili in larga parte coincidenti, il medesimo decreto ministeriale e due di essi investono anche il connesso atto applicativo, cosicché i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso della regione Emilia e Romagna, in quanto esso non è stato notificato presso la sede del Governo.

L'eccezione deve essere accolta.

Questa Corte ha più volte affermato che ai giudizi costituzionali non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260 e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103, per cui è irrituale la notificazione del ricorso per conflitto di attribuzione effettuata soltanto presso l'Avvocatura dello Stato (ordinanza n. 266 del 1995; sentenze n. 295 del 1993, n. 355 del 1992, n. 548 del 1989). Va quindi confermata, non sussistendo ragioni per discostarsene, dato che la parte ricorrente non ha prospettato argomenti nuovi, la costante giurisprudenza della Corte sul punto, anche per quanto concerne la statuizione che l'irritualità della notificazione non può essere sanata dalla costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio, per mezzo dell'Avvocatura dello Stato, quando tale costituzione sia avvenuta, come nel caso di specie, proprio per eccepire la predetta inammissibilità.

4. - Con tre ricorsi, che debbono essere esaminati nel merito, la provincia autonoma di Trento e le regioni Campania e Marche deducono, seguendo un iter argomentativo in larga parte comune, che il decreto ministeriale in oggetto è invasivo della propria sfera costituzionale di attribuzione, essenzialmente per due ordini di considerazioni:

perché stabilisce direttamente ed analiticamente, invece di individuare le ipotesi di accertamento dell'idoneità tecnica degli autoveicoli, i casi nei quali è possibile la distrazione dal servizio di linea a quello di noleggio e viceversa, con una classificazione riferita alle situazioni che la determinano e che attengono alla gestione del servizio e non alla sicurezza degli autoveicoli;

perché fissa direttamente la durata della distrazione in tre mesi, prorogabile, demandando così all'amministrazione statale una valutazione sul pregiudizio che può arrecare al servizio, la quale invece è da ritenere riservata alle regioni ed alla provincia autonoma, in quanto non implica accertamenti concernenti le caratteristiche tecniche degli autobus.

In aggiunta a queste motivazioni, la provincia autonoma di Trento sostiene, in via preliminare, che il decreto dà diretta applicazione a norme statuali, in una materia già disciplinata dalla legge provinciale, con direttive in contrasto con essa ed adottate senza preventiva consultazione. Sostiene inoltre che è invasiva della propria sfera di attribuzione

anche la direttiva dell'art. 7, perché riserva allo Stato l'autorizzazione alla diversa utilizzazione degli autobus, qualora sia di durata non superiore a ventiquattro ore. Le regioni Campania e Marche, invece, ritengono che la direttiva stessa faccia salva l'autorizzazione regionale, ma, secondo la prima, non si sottrae comunque a censura, nella parte in cui limita l'efficacia dell'autorizzazione semestrale ai soli casi di durata non superiore alle ventiquattro ore, ed in quanto non concerne la categoria generale delle corse fuori linea.

5. - I ricorsi sono fondati.

Le attribuzioni dello Stato, delle regioni e delle province autonome, nella materia delle linee automobilistiche di interesse regionale, come definite, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in particolare dall'art.3 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 e dagli artt. 84 e 85 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si ripartiscono secondo criteri funzionali basati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare. E così alla competenza di organi dello Stato è riservata, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 2 del 1993 e n. 58 del 1976), la sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti, essendo connessa alla protezione dell'interesse generale dell'incolumità dei cittadini, che esige uniformità di parametri di valutazione per tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni spettano le competenze, che si riferiscono alla regolarità e alle diverse modalità di svolgimento delle tramvie e delle linee automobilistiche, cioè sostanzialmente alla gestione del servizio, in quanto si tratta di profili tipicamente inerenti al rapporto tra concedente e concessionario.

Alla stregua di tali criteri di ripartizione vanno letti, in particolare, sia l'art. 82, comma 6, del nuovo codice della strada (d.lgs 30 aprile 1992, n. 285), fonte del potere ministeriale esercitato con il decreto in esame, sia anche l'art. 87, comma 4, dello stesso codice della strada, che si può considerare, per il suo contenuto dispositivo, norma complementare alla precedente. In proposito, la Corte ha già statuito che entrambe le autorizzazioni previste nella prima e nella seconda parte dell'art. 82, comma 6, che attengono rispettivamente all'utilizzazione, previa autorizzazione, di autocarri al trasporto, in via eccezionale e temporanea, di persone e al mutamento di destinazione, in via eccezionale, previa autorizzazione, di autobus da servizio di noleggio con conducente a servizio di linea, e viceversa, concernono l'abilitazione dell'autoveicolo ad essere utilizzato per un certo "tipo" di trasporto, implicando una valutazione, che "si fonda esclusivamente su criteri d'ordine tecnico riguardanti la sicurezza dei trasporti" (sentenza n. 2 del 1993). L'art. 87, comma 4, invece, prevedendo un'autorizzazione di competenza del concedente (e quindi non dello Stato, per le linee di interesse regionale), per l'utilizzazione, senza pregiudizio della regolarità del servizio, degli autobus destinati al servizio di linea per quello di noleggio da rimessa, implica una valutazione, che "riguarda le modalità di svolgimento dell'esercizio della linea di trasporto, ossia la sua gestione" (sentenza n. 2 del 1993).

In questo quadro interpretativo, va dunque sottolineato che la utilizzazione dei veicoli dipende dalle loro caratteristiche costruttive, funzionali e di equipaggiamento; caratteristiche che sono indicate, in via generale, dal codice della strada (art. 71), e specificamente dal relativo regolamento di esecuzione (art. 243, che rinvia all'art. 227, comma 2, in relazione al comma 1, punto F dell'appendice V) e da appositi decreti ministeriali. Inoltre, anche la carta di circolazione è rilasciata "sulla base della licenza comunale di esercizio" (art 85, comma 3), ovvero "del nulla osta emesso dalle autorità competenti ad accordare la relativa concessione" (art. 87, comma 3). La deroga, sia pure in via eccezionale e temporanea, alla destinazione ordinaria dei veicoli comporta quindi valutazioni di ordine tecnico, di spettanza dello Stato, se implicano accertamenti sulle caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli ai fini della sicurezza dei trasporti, mentre comporta valutazioni di opportunità, di spettanza dell'ente concedente se implicano accertamenti sulla regolarità del servizio.

Se questo è dunque il corretto criterio di riparto delle attribuzioni nella materia de qua risultano fondate le doglianze delle ricorrenti avverso il provvedimento impugnato, che

introduce una disciplina, che, anche per l'analiticità e la specificità delle previsioni, incide in senso fortemente limitativo sulle attribuzioni delle ricorrenti. E così, la previsione della possibilità di autorizzare l'impiego eccezionale, in servizio di linea, di autobus destinati al noleggio nei casi di "vendita, demolizione o distruzione" dei primi (art. 1 lettera a)), o "per la effettuazione di corse-bis", o per "situazioni di carattere straordinario che comportano un potenziamento temporaneo del servizio" (art.1 lettera b)), ovvero per "il tempo necessario ad ottenere la disponibilità del materiale rotabile" (art. 1 let-tera d)) e per quello "necessario all'approvvigionamento" dello stesso (art. 1 lettera e)), o anche quando si richieda una "intensificazione temporanea di autolinee" (art. 1 lettera g)), riguarda tutte ipotesi che certamente non implicano accertamenti sull'idoneità tecnica degli autobus da destinare eccezionalmente a diverso impiego. Analogamente deve ritenersi per quanto riguarda l'ipotesi di impiego eccezionale di autobus da servizio di linea a quello di noleggio, che si prevede debba essere condizionata da "esigenze di mercato che comportano un potenziamento temporaneo dei servizi di noleggio" (art. 4 lettera b)), oppure dalla "assenza od insufficienza temporanea di licenze di noleggio nel comune in cui l'utenza deve essere prelevata" (art. 4 lettera c)). Non diversamente, infine, deve concludersi quanto alle direttive del decreto ministeriale, che stabiliscono la possibilità di prorogare la durata dell'autorizzazione "in funzione della sussistenza delle necessità originariamente giustificative" (artt. 2 e 6). In tutti questi casi, dunque, la prevista autorizzazione non implica valutazioni tecniche finalizzate alla sicurezza del trasporto, ma viceversa comporta valutazioni di opportunità su situazioni inerenti alla gestione del servizio, estranee pertanto alle competenze statali.

Nello stesso senso, del resto, deve anche interpretarsi la direttiva contenuta nell'art. 7 del decreto, poiché la distrazione dall'uso, al quale gli autobus sono ordinariamente destinati, non giustifica la predeterminazione del limite temporale della distrazione stessa in ventiquattro ore, dal momento che la relativa certificazione ha efficacia e durata semestrale. Se infatti si ammette che l'accertamento positivo sull'idoneità tecnica dell'autobus conserva validità per sei mesi, è evidente che ogni ulteriore valutazione, se contenuta in questo arco di tempo, può solo involgere profili inerenti alla gestione del servizio.

6. - La regione Campania e la regione Marche deducono anche la lesione delle attribuzioni regionali attuata dalla circolare della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione del 19 marzo 1996.

Le argomentazioni svolte dalle ricorrenti, specialmente dalla prima, che in larga parte riproducono quelle formulate in riferimento al decreto ministeriale, si appuntano sia sulla pretesa interferenza della circolare ministeriale su profili inerenti alla gestione del servizio, sia sulla pretesa estraneità di valutazioni tecniche in ordine alla durata ed alla proroga dell'autorizzazione stessa.

7. - I ricorsi debbono essere accolti.

La considerazione che il decreto ministeriale costituisce il necessario presupposto logico-giuridico della circolare, che appunto detta le istruzioni per il rilascio dell'autorizzazione de qua comporta che dalla ritenuta lesività delle attribuzioni regionali del primo atto derivi anche quella della circolare stessa, per violazione delle norme che definiscono il riparto di attribuzioni nella materia in oggetto.

Le istruzioni della circolare, infatti, esplicitando le direttive del decreto, ipotizzano valutazioni che implicano accertamenti, che esulano dall'idoneità tecnica dei veicoli per interferire con i profili attinenti alla gestione ed alle modalità del servizio. La circolare stabilisce infatti, tra l'altro, quali sono i casi che legittimano "l'effettuazione di corse-bis" (paragrafo a), settimo capoverso, sesto alinea), oppure quali sono "le esigenze di mercato", ovvero quelle correlate alla mancanza o scarsità delle licenze di noleggio (paragrafo b), ottavo capoverso, sesto, settimo ed ottavo alinea), che possano appunto consentire la distrazione dal

servizio. Analogamente la stessa durata dell'autorizzazione, specie in riferimento alla sua proroga, non è prevista in relazione ai requisiti di idoneità tecnica dell'autobus, ma è correlata, ancora una volta, a situazioni giustificative, che coinvolgono profili inerenti essenzialmente alla gestione del servizio.

Le istruzioni della circolare, pertanto, presentano gli stessi vizi di costituzionalità, che hanno condotto all'affermazione del carattere invasivo del decreto ministeriale predetto e che quindi determinano la dichiarazione di illegittimità della circolare stessa.

Le prospettate ragioni di accoglimento dei ricorsi determinano l'assorbimento degli ulteriori motivi di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla regione Emilia Romagna con l'atto indicato in epigrafe;

Dichiara che non spetta allo Stato disciplinare, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, la distrazione degli autobus dal servizio di linea a quello di noleggio, e viceversa, relativamente a profili che non involgono l'accertamento dell'idoneità tecnica dei veicoli; conseguentemente annulla il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione in data 19 gennaio 1996, nonché la circolare della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione di detto Ministero, in data 19 marzo 1996.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 16 maggio 1997.

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.