CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **30/1998** (ECLI:IT:COST:1998:30)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **25/11/1997**; Decisione del **23/02/1998**
Deposito del **26/02/1998**; Pubblicazione in G. U. **04/03/1998**
Norme impugnate:
Massime: **23763 23764 23765**
Atti decisi:

N. 30

SENTENZA 23-26 FEBBRAIO 1998

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, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della provincia autonoma di Trento notificati il 24 aprile 1996 ed il 24 aprile 1997, depositati in Cancelleria il 29 aprile 1996 ed il 30 aprile 1997, per conflitti di attribuzione sorti a seguito dei decreti del Ministro dei trasporti e della navigazione del 2 febbraio 1996 e del 31 gennaio 1997 concernenti disposizioni in materia di trasporto scolastico ed iscritti ai nn. 14 del registro conflitti 1996 e 28 del registro conflitti 1997;

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 1997 il giudice relatore Piero Alberto

Capotosti;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la provincia autonoma di Trento e l'Avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 24 aprile 1996, depositato il 29 aprile 1996, solleva conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 2 febbraio 1996, recante "Disposizioni in materia di trasporto scolastico" (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 26 febbraio 1996, n. 47), in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, 8, numeri 18 e 27, e 16 dello statuto di autonomia, ai decreti del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 687 e 19 novembre 1987, n. 527, all'art. 83, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada) ed all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

1.1. - La ricorrente premette che, in virtù degli artt. 8, numeri 27) e 28), e 16 dello statuto speciale di autonomia, è titolare di potestà legislativa primaria e di potestà amministrativa nelle materie della "assistenza scolastica" e delle "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale", materie entrambe devolute alle regioni a statuto ordinario dagli artt. 117, primo comma e 118, primo comma della Costituzione. La legge provinciale 9 luglio 1993, n. 16, modificata dalla legge provinciale 2 febbraio 1996, n. 1, in conformità delle disposizioni statutarie, ha disciplinato il servizio di trasporto scolastico nel territorio della provincia di Trento ed ha conferito alla Giunta provinciale (e non ai comuni) il potere di istituirlo e gestirlo. In tale materia, prosegue l'istante, l'art. 83 del codice della strada conferisce al Ministro dei trasporti e della navigazione il solo potere di stabilire le direttive per il rilascio della carta di circolazione per l'utilizzazione dei veicoli destinati al trasporto di persone da parte della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione e dei suoi uffici periferici.

Il decreto ministeriale impugnato, ad avviso della ricorrente, reca, invece, disposizioni che non appaiono rispettose del riparto di competenze stabilito dalle norme dianzi richiamate e sono, quindi, lesive della propria sfera di attribuzioni.

L'atto impugnato ha, infatti, direttamente identificato nei comuni i soggetti che possono svolgere il servizio, individuando altresì quali siano i veicoli utilizzabili a tal fine (art. 1, comma 1); ha determinato quali scolari possono usufruirne, stabilendo, inoltre, il numero degli accompagnatori e le modalità dell'accompagnamento (art. 1, comma 2); ha disciplinato le modalità di espletamento del servizio (art. 2, comma 1), anche per scopi diversi dal trasporto casa-scuola (art. 3) ed al di fuori del territorio comunale (art. 4); ha, infine fissato le modalità con le quali i comuni possono cooperare nel servizio (artt. 5 e 6).

1.2 - Il decreto, sostiene la ricorrente, interferisce con le attribuzioni statutariamente conferitele ed è illegittimo anche perché è privo del necessario fondamento normativo. L'art. 83 del codice della strada, espressamente richiamato nella premessa dell'atto impugnato, stabilisce, infatti, che la carta di circolazione per gli autobus ed i veicoli destinati al trasporto specifico di persone può essere rilasciata soltanto a enti pubblici, collettività ed imprenditori, per il soddisfacimento di necessità strettamente connesse con la loro attività ed a seguito di accertamento da parte della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione sulla sussistenza di tale presupposto, accertamento da espletare in conformità delle direttive emanate dal Ministro dei trasporti. Le direttive possono, quindi, essere emanate esclusivamente nei confronti di detta Direzione generale e degli uffici statali periferici e devono concernere il solo presupposto espressamente indicato dalla norma (il soddisfacimento

di necessità strettamente connesse con l'attività dei soggetti dianzi indicati), ma non possono affatto disciplinare la gestione del servizio di trasporto scolastico, sicché non legittimano le prescrizioni contenute nell'atto impugnato.

1.3 - Il decreto ministeriale in esame, assume ancora la ricorrente, poiché non si limita a stabilire le direttive previste dall'art. 83 del codice della strada, ma ha natura regolamentare e si autoqualifica come "atto normativo", viola, altresì, l'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, dato che tale ultima norma consente l'adozione di regolamenti ministeriali solo "quando la legge conferisca espressamente tale potere". Inoltre, secondo la provincia, qualora dovesse ritenersi che l'art. 83 del codice della strada attribuisca al Ministro dei trasporti un potere regolamentare nella materia in esame, l'atto sarebbe del pari illegittimo, in quanto è stato emanato in violazione della procedura stabilita per l'emanazione dei regolamenti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

La ricorrente conclude, infine, chiedendo che la Corte dichiari che non spetta allo Stato disciplinare con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione il trasporto scolastico ed annulli l'atto impugnato.

2. - La provincia autonoma di Trento, con un secondo ricorso notificato il 24 aprile 1997, depositato il 30 aprile 1997, solleva conflitto nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 31 gennaio 1997, recante "Nuove disposizioni in materia di trasporto scolastico" (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 27 marzo 1997, n. 48), limitatamente agli artt. 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, 8, numeri 18 e 27, e 16 dello statuto di autonomia, ai d.P.R. 1 novembre 1973, n. 687 e 19 novembre 1987, n. 527, agli artt. 82, 83, comma 1, 85, 87, e 93 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada) ed all'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2.1. - La ricorrente premette che il decreto del 31 gennaio 1997, nonostante sostituisca quello oggetto del primo ricorso, non fa venire meno l'interesse all'impugnazione ed è ancor più lesivo delle proprie attribuzioni. L'atto reitera, infatti, le disposizioni già recate da quello sostituito, ed inoltre disciplina anche l'utilizzo per il trasporto scolastico di tutti i veicoli da parte degli operatori pubblici e privati, sicché interviene con maggiore ampiezza nelle materie riservate alla competenza di essa istante. Le modificazioni introdotte rispetto al primo decreto appaiono, altresì, inidonee a legittimare l'esercizio di un potere che resta privo di ogni base normativa.

In particolare, appaiono irrilevanti l'eliminazione del richiamo dell'art. 42 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e l'indicazione, quale fonte del potere ministeriale, degli artt. 82, 85, 87 e 93 del codice della strada. La prima, di per sé sola, è infatti inidonea a far escludere che il decreto concerna la materia dell'assistenza scolastica, statutariamente riservata ad essa istante. Le disposizioni del codice della strada non indicate nel primo decreto e richiamate, invece, nel secondo sono poi palesemente inconferenti. L'art. 82 attiene, infatti, al mutamento della destinazione d'uso degli autobus destinati al servizio di noleggio, ovvero al servizio di linea; l'art. 85 concerne il servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone; l'art. 87 riguarda il servizio di linea per trasposto di persone; l'art. 93 regolamenta le formalità per la circolazione e l'immatricolazione degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi. Dunque, nessuna di dette norme legittima l'emanazione di direttive ministeriali aventi ad oggetto la gestione del servizio di trasporto scolastico. Del pari inconferente, ad avviso della ricorrente, è il richiamo della legge 15 gennaio 1992, n. 21, che disciplina il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, in quanto neppure tale legge attribuisce al Ministro dei trasporti il potere regolamentare nella materia in esame.

2.2. - Secondo la ricorrente, una volta che sia stata esclusa la possibilità di identificare elementi di diversità e novità rispetto al primo decreto, del quale sono state anzi reiterate le prescrizioni, conservano immutata validità le censure eccepite nel primo ricorso. La provincia

denunzia, quindi, l'illegittimità dell'atto per gli stessi motivi già indicati in riferimento al decreto del 2 febbraio 1996, illustrati con argomentazioni assolutamente identiche a quelle svolte nel primo ricorso e dianzi sintetizzate, e conclude chiedendo che la Corte dichiari che non spetta allo Stato disciplinare con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione il trasporto scolastico ed annulli anche il decreto ministeriale del 31 gennaio 1997.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica la ricorrente contesta che le disposizioni contenute nel secondo decreto abbiano carattere meramente tecnico, ed eccepisce che, anche accedendo a tale tesi, l'atto sarebbe comunque illegittimo, dato che difetta comunque la previsione del potere regolamentare del Ministro dei trasporti nella materia in esame, sia pur avente ad oggetto l'emanazione di disposizioni di siffatta natura. Infine, a suo avviso, l'eventuale carenza di obbligatorietà delle prescrizioni recate dai decreti, comunque non consente di escluderne l'invasività e, quindi, l'illegittimità.

3. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito soltanto nel primo dei due giudizi, avente ad oggetto il decreto ministeriale del 2 febbraio 1996, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

Secondo la difesa erariale, l'atto impugnato mira a realizzare un'azione di supporto degli organi locali nell'organizzazione del servizio di trasporto scolastico, attraverso prescrizioni di natura meramente tecnica. In tal senso, a suo avviso, sono inequivoche sia la premessa del decreto sia la formulazione delle disposizioni. La prima, infatti, espressamente richiama le esigenze prospettate dagli stessi comuni, i quali hanno sollecitato l'emanazione di direttive nella materia. La seconda è, invece, chiaramente espressiva della carenza di obbligatorietà delle prescrizioni. Pertanto, osserva l'Avvocatura dello Stato, l'atto non è affatto lesivo delle attribuzioni della ricorrente e, dato che neppure ha natura regolamentare, correttamente non è stato emanato con l'osservanza della procedura stabilita dalla legge n. 400 del 1998.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa erariale aggiunge che l'art. 83 del codice della strada riserva al Ministro dei trasporti e della navigazione il potere di emanare con propri decreti le direttive che disciplinano l'accertamento, da parte degli uffici competenti, della sussistenza delle necessità proprie di enti pubblici, imprenditori e collettività, che condizionano il rilascio della carta di circolazione di autobus adibiti ad uso proprio. Il Ministro dei trasporti, con il decreto del 4 luglio 1994, recante "Criteri e direttive per l'immatricolazione in uso proprio degli autobus", non impugnato dalla provincia, ha però già disciplinato l'ipotesi che le amministrazioni comunali immatricolino in uso proprio autobus per far fronte alla necessità del trasporto degli alunni dei rispettivi territori. Il decreto del 2 febbraio 1996, prosegue la Presidenza del Consiglio, è stato, quindi, emanato allo specifico scopo di adeguare le pregresse direttive alle esigenze palesate dai loro destinatari. Il particolare tipo di utenza e di servizio ha, inoltre, reso imprescindibile prescrivere le garanzie di natura tecnica "insieme alle modalità di effettuazione e di svolgimento del servizio, che devono anch'esse essere intese a garantire al privato le cautele ed i presupposti tecnici a tal fine necessari", sicché va esclusa l'illegittimità e l'invasività del decreto impugnato.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, proposto dalla provincia di Trento con i due ricorsi indicati in epigrafe, concerne rispettivamente il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 2 febbraio 1996, recante "Disposizioni in materia di trasporto scolastico" e il decreto dello stesso Ministro, in data 31 gennaio 1997, recante "Nuove disposizioni in materia di trasporto scolastico", limitatamente, per quanto riguarda

quest'ultimo atto, agli artt. 1, 2 e 3.

La ricorrente, dopo aver premesso di essere titolare di potestà legislativa primaria, nonché amministrativa, in materia di "assistenza scolastica" e di "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale", censura i predetti decreti ministeriali in quanto invasivi della sfera di attribuzione provinciale, tanto più considerando che la provincia stessa aveva già disciplinato il trasporto scolastico, da ultimo con la legge provinciale n. 1 del 1996. La ricorrente prospetta pertanto la violazione delle competenze provinciali, quali risultano definite dall'art. 8, numeri 18 e 27, e dall'art. 16 dello Statuto e, comunque, la loro menomazione in quanto i decreti ministeriali sarebbero stati emanati in contrasto con le norme del codice stradale, su cui invece dovevano fondarsi, nonché con le disposizioni legislative che disciplinano l'emanazione dei regolamenti ministeriali.

2. - I due ricorsi proposti, riguardando le stesse parti processuali e concernendo atti recanti discipline in larga parte coincidenti, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità, per sopravvenuta carenza d'interesse (sentenza n. 109 del 1995), del ricorso proposto avverso il decreto ministeriale del 2 febbraio 1996. Questo atto è stato infatti espressamente e integralmente sostituito dal successivo decreto 31 gennaio 1997, senza neppure potere essere mai applicato, in conseguenza del differimento -ad opera del decreto ministeriale 29 aprile 1996 della sua entrata in vigore alla data del 1 settembre 1997.

4. - Il ricorso proposto contro il decreto ministeriale del 31 gennaio 1997 è invece fondato.

Occorre premettere che, in base all'art. 8 numeri 18 e 27 e all'art. 16 dello statuto speciale, la provincia di Trento è titolare della funzione legislativa primaria, nonché della parallela funzione amministrativa, nelle materie sia dell'assistenza scolastica, sia dei trasporti di interesse provinciale, nel cui ambito va ricompreso il servizio del trasporto gratuito degli studenti. È da tener presente altresì che il trasferimento a favore della provincia delle funzioni amministrative inerenti alle due predette materie è stato attuato rispettivamente dal decreto del Presidente della Repubblica n. 687 del 1973 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 527 del 1987 con formule attributive molto ampie.

La provincia di Trento ha regolato il trasporto scolastico, sia urbano, sia extraurbano, nel quadro di una "disciplina dei servizi pubblici di trasporto in provincia di Trento" disposta con la legge provinciale n. 16 del 1993, poi modificata dalla legge provinciale n. 1 del 1996, il cui art. 8 stabilisce che l'istituzione e la gestione di questi servizi speciali sono di competenza della Giunta provinciale, che disciplina con proprio atto "le caratteristiche dei servizi nonché i criteri e le modalità della loro organizzazione".

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, le attribuzioni nella materia dei trasporti si ripartiscono sulla base di criteri funzionali fondati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare. Alla competenza dello Stato è riservata esclusivamente la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, la quale esige uniformità di parametri di valutazione per l'intero territorio nazionale. Gli ulteriori profili della disciplina del trasporto, in primo luogo quelli inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi, rientrano invece nella competenza delle regioni e delle province autonome (sentenza n. 135 del 1997).

5. - Alla luce di questi principi, deve affermarsi il carattere invasivo del decreto ministeriale in oggetto.

L'atto impugnato detta infatti una disciplina che esorbita dalla regolamentazione dei profili

relativi alla sicurezza, interferisce con quelli concernenti l'organizzazione e la gestione del servizio e pertanto comprime le competenze provinciali nella materia. Non attiene invero ad esigenze di idoneità tecnica del mezzo la prevista limitazione dei veicoli, che sono utilizzabili per il trasporto degli alunni, sulla base del rispettivo titolo di godimento, o sulla base dei soggetti beneficiari dell'immatricolazione del veicolo (art. 1). Analogamente non appare diretta al perseguimento di obiettivi di sicurezza la previsione, nello stesso articolo, della utilizzabilità di "autovetture immatricolate in uso terzi da parte di soggetti muniti di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente", con conseguente, implicito divieto di utilizzabilità persino di autovetture di proprietà dell'ente gestore, naturalmente condotte da personale idoneo.

L'art. 2, che prescrive l'obbligo della predisposizione, per l'eventuale accompagnatore, di "idoneo posto" nello scuolabus o nel miniscuolabus e l'art. 3, che stabilisce un complicato sistema di utilizzo dei predetti autoveicoli basato sulla ubicazione territoriale della scuola frequentata in relazione al comune di abitazione degli alunni, certamente non sono preordinati alla tutela dell'incolumità personale; così come è estranea alle stesse finalità di sicurezza la previsione, nel medesimo articolo 3, che il trasporto degli alunni è ammesso anche per "le attività scolastiche autorizzate od approvate dalle autorità scolastiche o programmate dai comuni o dagli altri enti locali".

Le disposizioni esaminate incidono quindi in senso fortemente limitativo sulle attribuzioni della ricorrente, poiché anche le prescrizioni sui requisiti tecnici dei veicoli, in funzione della sicurezza del trasporto, sono inscindibili, in quanto organicamente connesse, dalla disciplina del decreto, che prestabilisce invece complessive valutazioni di opportunità in ordine a profili inerenti alla organizzazione e gestione del servizio e quindi estranei alla competenza statale.

D'altra parte, le predette disposizioni non sono neppure configurabili come prescrizioni tecniche, poiché tali sono "quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. "scienze esatte" o dalle arti che ne sono applicazione" (sentenza n. 61 del 1997). Tra esse, però, non sono certo riconducibili le disposizioni in esame, dato che fissano soltanto criteri di organizzazione o modalità di gestione del servizio. Le stesse disposizioni peraltro non sono neppure identificabili con le "direttive" emanate dal Ministero dei trasporti per il rilascio della "carta di circolazione", ai sensi dell'art. 83 del codice della strada, poiché tali direttive debbono risultare da una stretta ricognizione della normativa esistente, al fine di ricavarne le "necessità" rilevanti per il conseguimento della predetta carta di circolazione e non invece condizionare esse stesse - come accade nella fattispecie in esame - quella medesima disciplina alla cui ricognizione sono tenute. E neppure, infine, le stesse disposizioni sono identificabili con le altre direttive ministeriali concernenti ipotesi particolari, previste rispettivamente dagli artt. 82, 85, 87 e 93 del codice della strada, ma del tutto inconferenti con la disciplina del decreto in questione.

6. - L'accoglimento del ricorso per i suddetti motivi comporta l'assorbimento degli ulteriori profili di censura e conseguentemente va annullato il decreto impugnato limitatamente agli artt. 1, 2 e 3, in conformità a quanto richiesto dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dalla provincia autonoma di Trento contro il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 2 febbraio 1996 (Disposizioni in materia di trasporto scolastico) con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara che non spetta allo Stato disciplinare, nei confronti della provincia autonoma di Trento, il trasporto scolastico con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione; conseguentemente annulla gli artt. 1, 2, 3 del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 31 gennaio 1997 (Nuove disposizioni in materia di trasporto scolastico) nella parte in cui si applicano al territorio della provincia di Trento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 26 febbraio 1998.

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.