# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **511/2000** (ECLI:IT:COST:2000:511)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **MIRABELLI** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **24/10/2000**; Decisione del **13/11/2000**
Deposito del **20/11/2000**; Pubblicazione in G. U. **29/11/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25897 25944**
Atti decisi:

N. 511

## SENTENZA 13-20 NOVEMBRE 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Francesco GUIZZI, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della lettera del 10 novembre 1998 e del decreto di esibizione del 1 dicembre 1998, emessi dal sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Bolzano, promosso con ricorso della provincia autonoma di Bolzano, notificato l'8 gennaio 1999, depositato in cancelleria il 15 successivo e iscritto al n. 3 del registro conflitti 1999.

Visto l'atto di intervento del sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2000 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la provincia di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato l'8 gennaio 1999 e depositato il successivo 15 gennaio, la provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione a due atti del sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano: una lettera (definita dalla ricorrente "circolare") del 10 novembre 1998, inviata ai presidi delle scuole elementari e medie della provincia di Bolzano, e un decreto di esibizione di documenti, del 1° dicembre 1998, rivolto al presidente della giunta provinciale.

Tali atti sono stati emessi dal magistrato nell'ambito delle indagini avviate contro tre funzionari della provincia autonoma e contro il competente assessore provinciale, a seguito della morte, il 30 aprile 1998, di una bambina nel corso di un trasporto scolastico (dopo che, in separato procedimento penale, era stata condannata la conducente dell'automezzo "scuolabus"); con essi, secondo la provincia ricorrente, il pubblico ministero avrebbe leso le competenze legislative esclusive e le relative potestà amministrative provinciali in materia di trasporti di interesse provinciale nonché di istruzione elementare e secondaria, quali definite dagli artt. 8, primo comma, numero 18), 9, primo comma, numero 2), e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e dalle relative norme di attuazione (in particolare, dall'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, secondo il quale "Nelle materie di competenza propria … delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo"); competenze in forza delle quali la provincia autonoma ha emanato proprie leggi (31 agosto 1974, n. 7; 9 dicembre 1976, n. 60; 30 giugno 1983, n. 20) in materia di organizzazione e gestione del trasporto scolastico. Inoltre, con gli atti in questione, il sostituto procuratore avrebbe violato gli artt. 97, primo e secondo comma, 102, 104 e 112 della Costituzione.

In particolare osserva la provincia ricorrente il pubblico ministero, con il decreto di esibizione del 1° dicembre 1998, ha chiesto "... copia autentica delle relazioni annuali relative all'attività dell'ufficio" provinciale addetto al trasporto locale di persone, "copia autentica degli atti relativi all'individuazione degli obiettivi annuali e della relativa verifica", nonché "copia autentica di tutte le relazioni eventualmente predisposte", e ciò "... dal 1994 ad oggi" per tutte e tre le richieste; mentre con la lettera del 10 novembre 1998 il magistrato ha domandato ai presidi delle scuole elementari e medie della provincia notizie circa le lamentele, le segnalazioni, le denunce o i suggerimenti che siano stati fatti pervenire, "negli ultimi quattro anni", alla provincia autonoma, in materia di trasporto scolastico. In tal modo, secondo la provincia, il sostituto procuratore della Repubblica, esorbitando dalle attribuzioni proprie del potere cui appartiene e andando oltre il diritto-dovere di promuovere l'azione penale in presenza di fatti penalmente rilevanti (come si desumerebbe, in particolare, dal fatto che le notizie e i documenti oggetto delle richieste riguardano anche epoca successiva al sinistro), si attribuisce il controllo dell'attività dell'amministrazione provinciale, finendo per dettare egli stesso le linee dell'indirizzo amministrativo, sostituendosi agli organi competenti: controllo e indirizzo che però non spettano al pubblico ministero, né ad altro organo giudiziario, trattandosi di funzioni propriamente amministrative, che attengono a scelte discrezionali, insindacabili da altri poteri statali, ivi compreso quello giurisdizionale, al quale non spetta

fissare obiettivi inerenti al servizio del trasporto scolastico.

Proprio il tenore della lettera del 10 novembre 1998 ai presidi delle scuole metterebbe in luce, secondo la provincia autonoma, lo scopo dell'indagine del sostituto procuratore: come si legge in essa, infatti, "... al fine di meglio valutare l'attuale stato del trasporto scolastico in provincia di Bolzano, soprattutto in relazione agli standard di sicurezza che vengono o dovrebbero essere applicati con riguardo all'incolumità dei minori trasportati", l'ufficio del pubblico ministero "gradirebbe venire a conoscenza di tutte le lamentele, segnalazioni, denunce o suggerimenti che, da parte di chiunque, siano state fatte pervenire negli ultimi quattro anni alla provincia autonoma di Bolzano, ente organizzatore del servizio (ad esempio, su eventuali condotte scorrette da parte degli autisti, su deficit di sicurezza delle autovetture e su quanto altro abbia attinenza con la sicurezza dei bambini)". Ma questo tipo di accertamento, rileva la provincia, non rientra nelle attribuzioni del potere giudiziario e invade il campo delle funzioni costituzionalmente a essa riservate.

Il pubblico ministero, conclude la ricorrente, è andato oltre l'ambito dell'indagine su reati eventualmente commessi, poiché ha tentato di disciplinare l'attività amministrativa e di imporre alla provincia indirizzi e scelte operative e tecniche, in luogo dei competenti organi amministrativi, ciò che, anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 70 del 1985), non gli è consentito.

2. - Nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale è intervenuto, con atto depositato il 4 giugno 1999, il sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Bolzano, che, oltre a far valere l'esigenza di riconoscere allo stesso uno strumento di contraddittorio, ha chiesto, nel merito, che il conflitto sia dichiarato inammissibile, trattandosi di un improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale.

3. - Con ordinanza letta nell'udienza pubblica del 26 ottobre 1999, uditi i difensori della ricorrente provincia di Bolzano e il sostituto procuratore della Repubblica, questa Corte ha dichiarato irricevibile, per tardività, l'atto di intervento del sostituto procuratore.

4. - Con ordinanza dell'11 gennaio 2000 la Corte - essendo pendente un separato conflitto promosso dalla procura della Repubblica presso la pretura circondariale di Bolzano nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla mancata costituzione di quest'ultimo nel presente giudizio per conflitto - ha disposto la nuova trattazione del giudizio promosso dalla provincia di Bolzano in successiva pubblica udienza, al fine di consentire la previa trattazione e decisione dell'anzidetto separato conflitto di attribuzione (reg. confl. n. 5/2000), che è stato definito con la sentenza n. 309 del 2000.

5. - All'udienza del 24 ottobre 2000, la difesa della provincia ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

*Considerato in diritto*

1. - La provincia autonoma di Bolzano solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione a due atti del sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Bolzano adottati nell'ambito del procedimento penale di cui si dà conto nell'esposizione dei fatti. Si tratta di una lettera inviata ai presidi delle scuole elementari e medie della provincia di Bolzano e di un decreto di esibizione di documenti rivolto al presidente della giunta provinciale. La ricorrente lamenta che il sostituto procuratore, con gli atti in questione, avrebbe preteso di controllare e indirizzare le funzioni amministrative della

provincia autonoma con atti estranei all'esercizio della funzione giudiziaria, lesivi delle sue attribuzioni. Sarebbero nella specie violati gli artt. 8, primo comma, numero 18), 9, primo comma, numero 2), e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), le relative norme di attuazione contenute, in particolare, nell'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, nonché gli artt. 97, primo e secondo comma, 102, 104 e 112 della Costituzione.

Il problema che la Corte è chiamata a risolvere può essere sintetizzato nella domanda se rientri nella sfera delle attribuzioni dello Stato e, per esso, dell'autorità giudiziaria ovvero se, non rientrandovi, violi la sfera di attribuzioni provinciali: (a) invitare autorità amministrative (nella specie i presidi delle scuole elementari e medie della provincia di Bolzano) a diffondere (nella specie tra i genitori di bambini interessati al servizio di trasporto scolastico) la richiesta di comunicare a un organo della giurisdizione (nella specie il sostituto procuratore) notizie (nella specie, lamentele, segnalazioni, denunce o suggerimenti da chiunque fatti pervenire negli ultimi quattro anni alla provincia autonoma di Bolzano, circa la sicurezza dei bambini avvalentisi del servizio di trasporto scolastico) ritenute rilevanti per le indagini preliminari in un processo penale; (b) ordinare al presidente della giunta provinciale la produzione in copia di documenti comprovanti l'attività amministrativa di un funzionario provinciale, direttore dell'ufficio competente in materia di trasporto locale di persone.

2. - Il conflitto è in parte infondato, in parte fondato.

3. - Secondo la prospettazione della ricorrente, i menzionati atti del sostituto procuratore della Repubblica costituiscono manifestazione di un preteso potere di controllo e indirizzo amministrativi delle funzioni della provincia, come tali esorbitanti dai compiti propri dell'autorità giudiziaria e illegittimamente incidenti sull'autonomia provinciale. Questo assunto, però, non è giustificato alla stregua del tenore proprio degli atti all'origine del presente conflitto, sopra richiamati. Essi sono evidentemente finalizzati all'acquisizione di elementi di conoscenza che il pubblico ministero procedente, in base alla sua valutazione della loro potenziale rilevanza ai fini dell'accertamento dei reati contestati, ritiene di dovere compiere in vista dell'esercizio dell'azione penale e non si riesce a vedere in che cosa l'acquisizione di conoscenze possa ledere le attribuzioni della provincia. In nessuno dei due atti è dato intravedere la pretesa del sostituto procuratore della Repubblica di disciplinare l'attività amministrativa (o addirittura legislativa) della provincia e di imporle obblighi e indirizzi politici, scelte tecniche, regole di comportamento e criteri di organizzazione dei propri mezzi, come si legge nell'atto introduttivo del presente giudizio.

Il punto di vista della provincia non vale nemmeno con riferimento al contenuto della lettera inviata ai presidi delle scuole elementari e medie che mira anch'essa solo a conoscere se vi fossero state iniziative delle famiglie interessate, intese a segnalare all'amministrazione eventuali carenze e a formulare suggerimenti all'amministrazione stessa circa l'esercizio del servizio di trasporto, nell'ambito del quale si è verificato l'incidente mortale sulle cui responsabilità è in corso il procedimento penale. Le iniziative alle quali la lettera in questione si riferisce sono dunque di soggetti terzi e non sono affatto riferibili al sostituto procuratore: egli semplicemente ne ritiene utile la conoscenza ai fini delle proprie determinazioni nell'esercizio dell'azione penale. La forma utilizzata nell'ambito del procedimento in corso un invito alla cooperazione, privo di carattere obbligatorio, sia nei confronti dei presidi, sia nei confronti delle famiglie dei ragazzi utenti del servizio di trasporto non si presta di per sé a fornire motivo di doglianza nel giudizio su conflitto costituzionale, preordinato alla difesa delle attribuzioni definite dalla Costituzione.

4. - Fondato è invece il ricorso della provincia per quanto riguarda l'arco temporale al quale gli atti impugnati si riferiscono.

L'accadimento che forma oggetto del procedimento penale l'incidente che ha causato la

perdita della vita di una bimba che usufruiva del servizio di trasporto è occorso il 30 aprile 1998. Gli atti che sono all'origine del presente giudizio sono, l'uno, del 10 novembre e, l'altro, del 1° dicembre del medesimo anno. I documenti e le notizie che il sostituto procuratore ha inteso, con essi, acquisire riguardano non solo il periodo di tempo anteriore al 30 aprile ma anche il periodo successivo, fino alla data di emissione degli atti in questione. La lettera del 10 novembre 1998 fa riferimento a lamentele, segnalazioni, denunce, suggerimenti pervenuti "negli ultimi quattro anni" alla provincia; a sua volta, il decreto del 1° dicembre 1998 riguarda documenti dell'amministrazione provinciale relativi al periodo "dal 1994 ad oggi".

Da ciò si deduce che, per questa parte, in assenza di qualsiasi ragione che li giustifichi, gli atti impugnati non risultano derivare da concrete esigenze di indagine e si configurano obiettivamente come espressione di un'implicita pretesa alla generalizzata e astratta revisione dell'attività dell'amministrazione, al fine di un esercizio solo ipotetico dell'azione penale (v., per analoghi rilievi, la sentenza n. 104 del 1989). Sotto questo aspetto è dato effettivamente rilevare negli atti del sostituto procuratore un'oggettiva pretesa nei confronti della provincia che non trova giustificazione nella posizione dell'autorità giudiziaria e nei poteri che le spettano.

Allegato Ordinanza letta nell'udienza pubblica del 26 ottobre 1999. Nel giudizio sul ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia di Bolzano contro il Presidente del Consiglio dei ministri notificato 1'8 gennaio 1999, depositato il 15 gennaio 1999 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 7, prima serie speciale, del 17 febbraio 1999 (reg. confl. n. 3 del 1999).

Udito nell'udienza pubblica del 26 ottobre 1999 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi il Sostituto Procuratore della Repubblica dott. Schülmers e gli avvocati Panunzio e Riz.

Ritenuto che nel presente giudizio per conflitto di attribuzione ha depositato in data 4 giugno 1999 atto di intervento il Sostituto Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano.

Considerato che, indipendentemente dall'ammissibilità dell'intervento di soggetti diversi da quelli espressamente previsti nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, l'atto con il quale il Sostituto Procuratore è intervenuto nel giudizio è stato depositato oltre i termini previsti dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale (art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, cui espressamente rinvia, per i giudizi sui conflitti tra Stato e Regioni, l'art. 41 della stessa legge);

che, pertanto, l'atto di intervento è irricevibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* irricevibile l'atto di intervento del sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Bolzano.

Il Presidente: Mirabelli

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al sostituto procuratore della Repubblica presso la pretura circondariale di Bolzano, inviare la lettera del 10 novembre 1998 rivolta ai presidi delle scuole elementari e medie della provincia autonoma di Bolzano nonché adottare il decreto di esibizione di documenti del 1 dicembre 1998 nei confronti del presidente della giunta provinciale, in relazione a fatto per il quale pende procedimento penale;

b) Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al sostituto procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano, adottare i medesimi atti indicati sub a) con riferimento al periodo successivo al fatto per il quale lo stesso sostituto procuratore svolge le indagini preliminari;

Annulla, conseguentemente, la lettera del 10 novembre 1998 e il decreto di esibizione del 1 dicembre 1998, limitatamente alla parte in cui si riferiscono al periodo successivo al 30 aprile 1998.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 2000.

Il Presidente: Mirabelli

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 20 novembre 2000.

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.*