

CORTE COSTITUZIONALE - n. 28/1996

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 6 della legge regionale 29 gennaio 1987, n. 4 dell'Emilia-Romagna (Applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di linea sprovvisti di valido documento di viaggio), promossi con ordinanze emesse il 1° giugno 1995 e il 31 maggio 1995 dal Pretore di Bologna e il 24 luglio 1995 dal Giudice di pace di Bologna, rispettivamente iscritte ai nn. 450, 484 e 603 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 35, 37 e 41, prima serie speciale, dell'anno 1995.

Visti gli atti di intervento della Regione Emilia-Romagna;

udito nella Camera di Consiglio del 13 dicembre 1995 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1.- La questione posta a questa Corte dal Pretore e dal Giudice di pace di Bologna, nell'ambito di tre giudizi di opposizione a ordinanze-ingiunzioni amministrative, a norma dell'*art. 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689*, è se siano costituzionalmente legittime, rispetto al principio di ragionevolezza e di imparzialità amministrativa (*articoli 3 e 97 della Costituzione*), nonché alla stregua della ripartizione costituzionale delle competenze statali, regionali e locali (*articoli 117 e 118 della Costituzione*), le norme degli articoli 4, 5 e 6 della legge regionale 29 gennaio 1987, n. 4 dell'Emilia-Romagna (Applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di linea sprovvisti di valido documento di viaggio) secondo le quali il direttore dell'Azienda trasporti consorziali-ATC di Bologna - azienda speciale che gestisce il servizio di trasporto nello svolgimento del quale si è avuta l'infrazione dell'utente, consistente nell'utilizzo del servizio di trasporto pubblico senza valido titolo di viaggio - riceve il relativo rapporto ed emette l'atto che irroga la sanzione amministrativa, i cui proventi sono devoluti alla medesima azienda speciale.

2.- Le tre ordinanze pongono la medesima questione. I relativi giudizi possono essere riuniti, per essere definiti con un'unica pronuncia.

3.- La difesa della Regione Emilia-Romagna eccepisce preliminarmente l'irrelevanza di entrambe le questioni sollevate dal Pretore di Bologna. In un caso, nel giudizio di opposizione sarebbe stata accertata l'erroneità dell'identificazione del trasgressore, dovuta all'esibizione da parte di quest'ultimo di un documento di riconoscimento falso. Nell'altro caso, data la mancata comparizione dell'opponente, non giustificata da un legittimo impedimento, il Pretore non avrebbe potuto fare altro che convalidare il provvedimento contestato, applicando l'*art. 23, quinto comma, della legge n. 689 del 1981*.

Né la prima, né la seconda eccezione appaiono tutta via fondate: non la prima, perché non spetta alla Corte Costituzionale, di fronte a un'ordinanza che - come nella specie - motiva in ordine alla rilevanza della questione proposta, entrare in una valutazione sui fatti di causa che è propria del giudice rimettente; non la seconda, poiché l'esame della legittimità costituzionale della norma che fonda il potere sanzionatorio amministrativo in questione è pregiudiziale alla pronuncia in ordine alla convalida del provvedimento oggetto dell'opposizione, convalida che non potrebbe evidentemente essere disposta per il sol fatto della mancata (ancorché ingiustificata) comparizione dell'opponente se il potere sanzionatorio contestato venisse privato della sua base legale da una decisione di illegittimità costituzionale (ipotesi evidentemente parallela a quella decisa da questa Corte, nella sent. n. 534 del 1990, ove trattavasi di illegittimità del provvedimento sanzionatorio risultante dalla documentazione allegata all'atto di opposizione, nonché a quella decisa con la sent. n. 507 del 1995, in cui si è ulteriormente ampliato lo spazio valutativo dell'illegittimità dell'atto anteriormente alla convalida per mancata comparizione).

4.- Nel merito, le questioni sollevate davanti a questa Corte devono essere esaminate alla luce dello sviluppo della legislazione, rispettivamente dello Stato e della Regione Emilia-Romagna, nella materia principale dei trasporti pubblici locali e in quella, che alla prima accede, delle sanzioni amministrative connesse. Per quanto qui di interesse, tale sviluppo è quello descritto di seguito.

4.1.- La *legge 10 aprile 1981, n. 151* (legge quadro sui trasporti pubblici locali), all'art. 1, terzo comma, stabilisce che "le Regioni delegano, di norma, agli enti locali e a loro consorzi, l'esercizio delle funzioni amministrative" loro trasferite, in materia di

trasporti pubblici. L'art. 4 della medesima legge prevede le forme di esercizio dei servizi di trasporto e, tra queste, indica le aziende speciali.

La figura giuridica delle aziende speciali è prevista in generale, come modo di gestione di servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale, dall'art. 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142, comma 3, lettera c), ed è delineata dall'art. 23 della medesima legge. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio dell'ente locale di riferimento (comune o provincia). L'ordinamento e il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati, nell'ambito della legge, dal loro statuto e dalle regole. Organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Gli amministratori sono nominati e revocati secondo le modalità stabilite dallo statuto. L'attività dell'azienda è informata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché all'obbligo del pareggio di bilancio, obiettivo da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti. L'ente locale, a sua volta, conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione e provvede alla copertura degli eventuali costi sociali. Sulla base della predetta legislazione nazionale, la Regione Emilia-Romagna ha emanato la legge regionale 16 giugno 1984, n. 33 (Adeguamento della legislazione regionale concernente i trasporti pubblici locali alle norme di principio poste dalla legge 10 aprile 1981, n. 151 e riordinamento delle relative funzioni amministrative) che, all'art. 1, primo comma, conferma l'azienda speciale, quale modo di gestione dei servizi pubblici di linea per trasporto di persone di interesse regionale e locale; all'art. 1, settimo comma, prevede che, per i servizi gestiti mediante azienda speciale di pertinenza di ente locale territoriale, l'atto deliberativo che istituisce il servizio ne regola contestualmente anche le modalità di esercizio; all'art. 12, infine, prevede che l'impresa che esercita servizi di trasporto pubblico di linea deve dotarsi di un responsabile di esercizio.

La medesima legge, inoltre, all'art. 36 determinava le sanzioni amministrative per i viaggiatori sprovvisti di regolare documento di viaggio, rinviando, per l'applicazione, alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e alla normativa regionale di disciplina delle sanzioni amministrative di competenza della Regione stessa; una disciplina, quest'ultima, successivamente posta con la legge regionale n. 4 del 1987 oggetto del presente giudizio (che ha abrogato l'art. 36 in discorso) e poi, ulteriormente, con la legge regionale 2 settembre 1991, n. 23 e con la legge regionale 19 agosto 1994, n. 36.

4.2.- La disciplina generale delle sanzioni amministrative è contenuta nella suddetta legge n. 689 del 1981, anche per quel che riguarda le competenze sanzionatorie delle regioni. Rispetto alla competenza legislativa regionale in materia, essa opera da legge contenente i principi fondamentali.

All'art. 17 (nelle sent. n. 115 del 1995, sent. n. 375 del 1993 e sent. n. 60 del 1993 di questa Corte riconosciuto norma di principio fondamentale della materia), detta legge stabilisce che il rapporto del funzionario o dell'agente che ha accertato l'illecito amministrativo deve - salvo che vi sia connessione con un fatto di reato - essere indirizzato all'ufficio statale periferico competente ovvero al prefetto, per le violazioni in materie di competenza dello Stato (commi primo e secondo); all'ufficio regionale competente, per le violazioni in materie di competenza propria o delegata delle regioni (terzo comma); al presidente della giunta provinciale o al sindaco, per le violazioni dei regolamenti provinciali o comunali (quarto comma). L'art. 18 prevede e disciplina il potere di determinare, con ordinanza motivata, la somma dovuta da chi ha commesso l'illecito e di ingiungerne il pagamento, potere attribuito ai medesimi soggetti ai quali è indirizzato il rapporto, a norma dell'art. 17 predetto.

In base alla suddetta legge dello Stato, la Regione Emilia-Romagna ha provveduto, con la legge regionale 28 aprile 1984, n. 21, a disciplinare in via generale l'applicazione delle sanzioni amministrative di sua competenza. L'art. 4, primo comma, stabilisce che l'applicazione delle sanzioni amministrative per violazioni di norme nelle materie di competenza regionale compete agli enti che, a norma dell'art. 118 della Costituzione, esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono e che, di conseguenza, salva diversa espressa disposizione, in caso di delega o sub-delega alle Province, ai Comuni e alle comunità montane di determinate funzioni amministrative, si intende delegata loro anche l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative connesse; l'art. 5, poi, determina per gli enti locali suddetti, gli organi competenti e cioè il presidente della giunta regionale per le sanzioni direttamente applicate dalla Regione; il Sindaco e il presidente della Giunta provinciale e della comunità montana, per le sanzioni connesse a funzioni attribuite o delegate rispettivamente ai Comuni, alle Province e alle comunità montane; l'art. 18, infine, stabilisce che la devoluzione dei proventi delle sanzioni amministrative segua la competenza ad irrogarle, secondo il criterio già previsto dall'art. 29 della legge statale. La Regione Emilia-Romagna ha infine approvato la legge regionale 29 gennaio 1987, n. 4, relativa alla "applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di linea sprovvisti di valido titolo di viaggio". Questa legge, che si pone come speciale rispetto a quella generale sopra indicata, relativa alle sanzioni amministrative di competenza della Regione, è quella sottoposta al vaglio di costituzionalità, nei suoi articoli 4, 5 e 6. L'art. 4 prevede che il rapporto circa la violazione riscontrata debba essere inoltrato al direttore dell'impresa, pubblica o privata, che gestisce il servizio nello svolgimento del quale è avvenuta l'inadempienza dell'utente. L'art. 5 attribuisce la competenza ad emettere l'ordinanza-ingiunzione al responsabile di esercizio dell'impresa oppure ai direttori delle aziende speciali. L'art. 6, infine, stabilisce che i proventi delle sanzioni sono devoluti alle imprese, pubbliche o private, che gestiscono i rispettivi servizi.

5.- I giudici rimettenti dubitano innanzitutto che le norme da ultimo menzionate violino l'ordine costituzionale delle competenze statali, regionali e locali, come previste dagli *artt. 117 e 118 della Costituzione*, secondo le indicazioni della *legge n. 689 del 1981*. Mentre la legge regionale impugnata prevede la competenza a ricevere il rapporto e a irrogare la sanzione del direttore dell'azienda speciale, *l'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981* citata - norma di principio, alla stregua *dell'art. 117 della Costituzione* - con riguardo alle violazioni nelle materie di competenza (propria o delegata) delle regioni, affida il potere sanzionatorio a un "ufficio regionale competente", mentre la delega che la regione eventualmente volesse disporre potrebbe essere conferita, secondo *l'art. 118 della Costituzione*, oltre che alle Province, ai Comuni o "ad altri enti locali".

La censura non è fondata.

La *legge n. 689 del 1981* deve intendersi alla luce del principio, numerose volte affermato anche nella giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale la competenza sanzionatrice non attiene a una materia a sé, ma accede alle materie sostanziali rispetto alle quali svolge una funzione rafforzatrice dei precetti stabiliti dal legislatore (sent. n. 115 del 1995; sent. n. 60 del 1993; sent. n. 401 del 1992, sent. n. 123 del 1992; sent. n. 365 del 1991; sent. n. 1034 del 1988 e sent. n. 740 del 1988). Per questa ragione, che riguarda la configurazione delle competenze tanto legislative che amministrative, è pienamente giustificata, anche se non dovuta in linea generale, la scelta del legislatore regionale, che i giudici rimettenti contestano, di determinare la competenza amministrativa (accessoria) sulle sanzioni amministrative conseguenti alla violazione delle norme sul trasporto pubblico in coincidenza con la competenza all'esercizio delle funzioni di amministrazione (principali) relative.

Pertanto, la norma *dell'art. 17, terzo comma, della legge n. 689 del 1981* che attribuisce la competenza sanzionatoria, nel caso di materie di competenza propria o delegata delle Regioni, "all'ufficio regionale competente", non deve essere intesa in modo rigido, tale da escludere la possibilità di delega di tale competenza, analogamente alla delegabilità - prevista *dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione* delle funzioni amministrative primarie. In altri termini, la prescrizione *dell'art. 17* deve intendersi dettata per i casi in cui la funzione sanzionatoria acceda ad una funzione di amministrazione esercitata dalla Regione, mantenendosi così la corrispondenza, sul piano delle competenze, tra azione e sanzione: medesima corrispondenza che viene assicurata dalle norme della legge regionale impugnata, in ordine alle funzioni amministrative concernenti i trasporti e alle relative sanzioni.

Quanto poi alla censura, secondo la quale - anche ammessa la delegabilità delle funzioni sanzionatorie in questione - la determinazione della delega a favore del direttore dell'azienda speciale violerebbe lo schema costituzionale delineato *dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione*, che prevede come destinatari solo i Comuni, le Province e gli altri enti locali, è da rilevarsi, indipendentemente dalla disputa circa l'esatta determinazione della nozione di "ente locale", che l'azienda speciale, pur essendo entità giuridicamente distinta dall'ente territoriale di riferimento, è con esso collegata - secondo le citate norme della *legge n. 142 del 1990* nonché del "regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali" approvato con *D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902* - da vincoli così stretti, sul piano della formazione degli organi, del rispetto degli indirizzi, del controllo e della vigilanza, da dover essere considerata elemento del sistema di amministrazione che fa capo all'ente territoriale (nel nostro caso, il comune). Stante questa appartenenza, che si manifesta attraverso gli incisivi poteri riconosciuti all'ente locale territoriale, il quale resta comunque il soggetto al quale le funzioni amministrative fanno capo e del cui esercizio esso è responsabile nei confronti della comunità degli amministrati, oltre che, nel caso di azioni o di omissioni contrarie alla legge, di fronte agli organi di controllo e a quelli giurisdizionali, non si può dire alterato lo schema di rapporto tra la regione, le province, i comuni e gli altri enti locali, tracciato *dall'art. 118 della Costituzione*.

6.- Le norme considerate della legge regionale impugnata sono altresì sospettate d'incostituzionalità per violazione dei principi organizzativi della Pubblica Amministrazione di imparzialità e buon andamento, previsti *dall'art. 97 della Costituzione*. Secondo le ordinanze dei giudici rimettenti, il direttore dell'azienda speciale non sarebbe collocato in condizione di "terzietà" e imparzialità rispetto agli interessi coinvolti nella vicenda applicativa di sanzioni amministrative, terzietà e imparzialità che, ad avviso dei rimettenti, derivano come conseguenza del precetto costituzionale invocato. Tale organo, in applicazione *dell'art. 11 della legge n. 689*, in relazione *all'art. 1* della legge impugnata, oggetto di successive modificazioni nella misura della sanzione (legge regionale 2 settembre 1991, n. 23 e legge regionale 19 agosto 1994, n. 36), è chiamato a determinare la sanzione amministrativa pecuniaria entro un limite minimo e uno massimo, in modo da tener conto della gravità della violazione, dell'opera eventualmente svolta per eliminarne o attenuarne le conseguenze, della personalità del trasgressore e, infine, delle sue condizioni economiche. Tutto ciò richiederebbe dal direttore dell'azienda una visione imparziale dei casi che gli sono sottoposti. Ma la sua posizione di parte interessata lo renderebbe istituzionalmente inidoneo a svolgere il compito affidato, tanto più che egli è al vertice di un ente, l'azienda speciale, che per legge (*art. 23 della legge n. 142 del 1990*) è tenuta all'obbligo di pareggio del bilancio, da perseguire "attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi".

Anche questa prospettazione della questione d'incostituzionalità è infondata.

È nella logica della "depenalizzazione" operata con la *legge n. 689 del 1981* che le sanzioni amministrative, un tempo di natura penale e quindi di competenza dell'autorità giudiziaria, essa si colloca in posizione disinteressata di "terzietà", siano oggi di competenza dell'autorità amministrativa alla quale, per definizione, non è estraneo l'interesse al rafforzamento, tramite l'applicazione delle sanzioni, delle prescrizioni alla cui osservanza essa è preposta. Il concetto stesso di "terzietà", tipico della

posizione del giudice, non è dunque bene evocato a proposito dell'Amministrazione, quand'anche essa sia chiamata ad agire nell'ambito di procedimenti strutturati secondo regole di contraddittorio (come accade nella specie, a norma dell'*art. 18, secondo comma, della legge n. 689 del 1981*). La garanzia insita nell'esistenza di un'istanza "terza" non viene, del resto, sottratta agli interessati, potendosi essi rivolgere, in sede di opposizione alle determinazioni dell'autorità amministrativa, all'autorità giudiziaria, a norma degli *articoli 22 e 23 della legge n. 689 del 1981* stessa.

Ciò che conta, ai fini dell'imparzialità e del buon andamento, è che il soggetto titolare della potestà sanzionatrice debba operare, secondo la legge, al solo fine del perseguimento del pubblico interesse, senza mescolanze o indebite interferenze di interessi di natura privatistica. Non si giustificano perciò i dubbi di costituzionalità sollevati nel caso in esame, in relazione a una azienda speciale che, pur agendo con criteri imprenditoriali, è predisposta pur sempre alla cura esclusiva di interessi di natura pubblicistica. D'altro canto, i penetranti poteri di indirizzo, controllo e vigilanza - che possono incidere perfino sulla permanenza in carica degli amministratori - di cui dispone l'ente locale territoriale di riferimento (la cui eventuale competenza in materia di sanzioni amministrative non potrebbe essere in nessun modo sospettata d'illegittimità) confermano l'appartenenza dell'azienda speciale a quella medesima area di interessi pubblicistici di natura obiettiva, i quali bastano a giustificare l'idea che essa rivesta natura imparziale, dal punto di vista dei requisiti previsti dalla Costituzione in ordine all'amministrazione. E, infine, deve considerarsi - ai fini dell'apprezzamento dell'idoneità della legislazione regionale in materia a superare il vaglio di costituzionalità - il già richiamato art. 12 della legge regionale n. 33 del 1984 dell'Emilia-Romagna il quale, prevedendo la figura del "responsabile di esercizio" (figura coincidente con quella del direttore dell'azienda speciale), conferma il rilievo dato alle esigenze di buon andamento e imparzialità nell'organizzazione dei servizi pubblici di trasporto locale.

Né queste valutazioni sono destinate a mutare in considerazione del fatto che i proventi delle sanzioni sono devoluti all'azienda medesima (art. 6 della legge impugnata) e questa è tenuta dall'*art. 23, comma 4, della legge n. 142 del 1990* all'obbligo del pareggio del bilancio "da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi", formula che consente di considerare rilevante, come ricavo, il recupero del prezzo del documento di viaggio ma non il provento della sanzione pecuniaria irrogata.

Non si nega che, in pratica, possano darsi abusi, come quelli denunciati nelle ordinanze di rimessione (utilizzo di routine di documenti già predisposti e applicazione costante del massimo della sanzione). Ma questi abusi, per quanto gravi e privi di giustificazione, restano comunque violazioni della legge riconducibili a comportamenti propri dell'autorità agente e come tali devono essere contrastati davanti ai giudici, nelle forme che l'ordinamento consente di attivare. Essi, costituendo per l'appunto violazioni di fatto della legge, non possono convertirsi di per sé in vizio della legge stessa.

7.- Quanto infine alla pretesa violazione dell'*art. 3 della Costituzione*, nella sua accezione di imperativo di razionalità, affacciata sulla considerazione che la legge impugnata deroga, per il caso particolare dei trasporti pubblici, alla disciplina regionale generale sulle sanzioni amministrative prevista nella legge regionale 28 aprile 1984, n. 21, è sufficiente dire che, a seguire l'argomentazione dei giudici rimettenti, nessuna legislazione di specie sarebbe da ammettersi, mentre è evidente che l'opera del legislatore consiste in classificazioni legate tra loro dal rapporto genere-specie, norme generali-norme speciali. L'*art. 3 della Costituzione* e il canone della ragionevolezza che su di esso è stato elaborato richiedono che ogni deroga possa appoggiarsi su una ragione giustificatrice non arbitraria, ma non la impediscono affatto. La sent. n. 375 del 1993 di questa Corte, evocata dai giudici rimettenti, è su questa linea, avendo giudicato incostituzionale una legge regionale derogatoria di altra legge regionale, non in quanto tale, ma in quanto "incongruamente derogatoria".

Nel caso in esame, la scelta del legislatore regionale non è certamente arbitraria. Basta, in proposito, considerare le ragioni generali che giustificano l'unione della competenza sanzionatrice a quella amministrativa cui la prima accede, nonché l'opportunità di non gravare su altre autorità amministrative, accollando loro una attività certamente onerosa sul piano organizzativo e, data la separazione dalle funzioni amministrative prima rievate, non facilmente raccordabile con esse.

8.- Da quanto sopra esposto risulta che la scelta organizzativa contenuta negli articoli 4, 5 e 6 della legge regionale 29 gennaio 1987, n. 4 dell'Emilia-Romagna - pur non essendo costituzionalmente dovuta, come conferma la notevole varietà delle soluzioni adottate in materia dalla legislazione delle diverse regioni - non è in contrasto con la Costituzione.

P.Q.M.

La Corte Costituzionale

riuniti i giudici, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5 e 6 della legge regionale 29 gennaio 1987, n. 4 dell'Emilia-Romagna (Applicazione di sanzione amministrativa a carico dei viaggiatori dei servizi pubblici di linea sprovvisti di valido documento di viaggio), sollevata, in riferimento agli *articoli 3, 97, 117 e 118 della Costituzione*, con le ordinanze del Pretore e del Giudice di pace di Bologna indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 1996.