

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **216/1976** (ECLI:IT:COST:1976:216)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **DE STEFANO**

Udienza Pubblica del **03/06/1976**; Decisione del **15/07/1976**

Deposito del **03/08/1976**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **8541 8542 8543 8544 8545**

Atti decisi:

N. 216

SENTENZA 15 LUGLIO 1976

Deposito in cancelleria: 3 agosto 1976.

Pres. ROSSI - Rel. DE STEFANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Giunta regionale della Lombardia, notificato il 15 giugno 1974, depositato in cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 13 del registro 1974, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 1 marzo 1974 del

Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto col Ministro per l'industria, recante "Norme per l'abilitazione alla conduzione di generatori di vapore".

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

udito nell'udienza pubblica del 3 giugno 1976 il Giudice relatore Antonino De Stefano;

uditi l'avv. Vitaliano Lorenzoni, per la Regione, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

il Presidente della Regione Lombardia, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzoni, con ricorso notificato il 15 giugno 1974, solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto 1 marzo 1974, emanato dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per l'industria, commercio e artigianato, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 99 del 16 aprile 1974. Con tale decreto sono dettate "norme per l'abilitazione alla conduzione di generatori di vapore".

Secondo la Regione, il provvedimento impugnato viola gli artt. 117 e 118 Cost., in relazione agli artt. 1, 5, 7 e 10 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, concernente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale.

Nel ricorso si deduce che tutte le attribuzioni prima spettanti ai Ministri del lavoro e dell'industria in tema di conseguimento dei certificati di abilitazione alla conduzione di generatori di vapore, sono ora trasferite alla Regione per effetto del d.P.R. n. 10 del 1972, il quale, nell'art. 1, dopo aver fatto un'elencazione esemplificativa di attribuzioni, ha dettato, alla lett. h), una norma di completamento, precisando che s'intende trasferita "ogni altra funzione in ordine alla formazione e addestramento professionale attualmente svolta dagli organi centrali o periferici dello Stato". In conseguenza, con legge regionale lombarda 17 luglio 1972, n. 21 (prorogata con successiva legge n. 44 del 1973), è stata, fra l'altro, prevista la istituzione di corsi di preparazione al conseguimento di particolari patenti di mestiere, nonché corsi di aggiornamento e di perfezionamento professionale in tecniche e metodologie particolari.

Eguale lesivo delle competenze regionali sarebbe l'impugnato decreto, nella parte in cui disciplina il tirocinio prescritto per l'ammissione agli esami, in quanto l'art. 1, lett. d), del citato d.P.R. n. 10 del 1972 attribuisce alla Regione le funzioni amministrative concernenti la formazione professionale degli apprendisti. Il fatto che allo Stato siano rimaste le sole competenze inerenti alla disciplina del collocamento, del rapporto giuridico dell'apprendistato, dell'attività di formazione e addestramento professionale svolta dai Ministri della difesa e dell'interno, starebbe a significare che, per il resto, la competenza appartiene ora alle Regioni. Infine, per quanto tocca l'esigenza di uniformità di criteri, essa dovrebbe, se mai, essere realizzata con la funzione statale di indirizzo e di coordinamento.

La Regione conclude chiedendo che la Corte voglia dichiarare che la competenza nella materia disciplinata dal decreto impugnato spetta alla Regione, e voglia in conseguenza annullare tale decreto.

Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, con atto depositato il 5 luglio 1974. Con esso si chiede il rigetto del ricorso sul rilievo che tutte le censure all'impugnato provvedimento muovono dall'erroneo presupposto che esso riguardi la materia dell'istruzione artigiana e professionale.

Al contrario, la normativa relativa all'Associazione nazionale per il controllo della combustione rientra nei settori d'intervento dello Stato a protezione della incolumità pubblica nel settore industriale; e lo stesso deve dirsi, come mezzo al fine, della formazione, mediante appositi corsi di tirocinio, di personale addetto alla conduzione di apparecchi a pressione di vapore. L'aspetto tecnico-professionale diventa elemento meramente accessorio rispetto alla finalità primaria di garantire la sicurezza degli impianti. Solo lo Stato è, quindi, legittimato a rilasciare la licenza di abilitazione, così come è competente a rilasciare la licenza di P.S. per mestieri pericolosi o meritevoli di particolari controlli. Dal fatto che, per effetto dell'art. 7, lett. g), del d.P.R. n. 10 del 1972 siano rimaste allo Stato talune attribuzioni, non può inferirsi che tutte le altre siano state trasferite alla Regione, poiché il trasferimento deve intendersi sempre limitato nell'ambito delle "materie" indicate nell'art. 117 Cost., e tra queste non figura quella relativa all'incolumità pubblica nel settore industriale.

Il 21 maggio 1976 la difesa della Regione ha depositato una memoria, nella quale sviluppa i motivi illustrati nel ricorso, contestando gli argomenti svolti dall'Avvocatura dello Stato.

Rileva in particolare che per sostenere la legittimità del decreto impugnato non giova il richiamo alle finalità d'incolumità pubblica perseguite dallo Stato mediante l'Associazione nazionale per il controllo della combustione. Delle due attività riservate dalla legge a questo Ente, e cioè quella propria del controllo tecnico degli apparecchi e quella della propaganda ed istruzione del relativo personale, soltanto la prima è propriamente diretta alla protezione dell'incolumità pubblica; la seconda, invece, attiene alla formazione e addestramento professionale che è materia ora trasferita alla competenza regionale.

Orbene, la Regione non contesta che all'Associazione rimane il compito di accertare e controllare se il personale possieda i requisiti richiesti per la conduzione degli apparecchi e in qual modo disimpegni le proprie funzioni, ma afferma soltanto che la preparazione professionale necessaria per il conseguimento dell'abilitazione rientra tra le funzioni ad essa trasferite.

Insiste, pertanto, per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto:

1. - Le doglianze mosse dalla Regione Lombardia con il ricorso in epigrafe, hanno ad oggetto - come esposto in narrativa - il decreto emanato il 1 marzo 1974 dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale di concerto con il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, con il quale vengono dettate "norme per l'abilitazione alla conduzione di generatori di vapore", abrogandosi le disposizioni ministeriali preesistenti in materia. Con i primi tre articoli di tale decreto sono stabiliti i gradi dei certificati di abilitazione, ed i requisiti e le modalità per l'ammissione agli esami e per il rinnovo dei certificati anzidetti. Seguono le norme relative al tirocinio (artt. 4 - 11); agli esami (artt. 12 - 17); al rilascio dei certificati, nonché all'equipollenza di altri titoli (artt. 18 - 23). Si hanno da ultimo le disposizioni transitorie (artt. 24 - 28) e finali (art. 29).

La Regione assume che il decreto impugnato avrebbe leso la sfera della competenza ad essa attribuita dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 5, 7 e 10 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10, concernente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale.

2. - Sostiene la Regione che la formazione professionale del personale addetto alla conduzione degli apparecchi a pressione di vapore, l'accertamento mediante prove di esame

dell'acquisito grado di istruzione tecnica, ed il rilascio dei relativi attestati, sono tutte attività che rientrano nell'ambito delle funzioni ad essa trasferite con il citato d.P.R. n. 10 del 1972. All'uopo osserva che l'art. 1, comma secondo, di tale decreto, dopo l'elencazione esemplificativa delle precedenti lettere, precisa, alla lettera h), che viene trasferita alle Regioni "ogni altra funzione in ordine alla formazione e addestramento professionale attualmente svolta dagli organi centrali o periferici dello Stato". Il successivo art. 7, nell'indicare le competenze che restano attribuite agli organi statali, fa esplicito riferimento, nella lett. g), soltanto alle attività svolte dal Ministero della difesa e da quello dell'interno; tace, invece, di quella in questione, svolta dal Ministero del lavoro con l'ausilio dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione, dal che può inferirsi una conferma dell'avvenuto trasferimento.

Inoltre, lo stesso art. 7, alla lett. a), mantiene ferma la competenza dello Stato in ordine alla disciplina dell'attribuzione delle qualifiche professionali "ai fini del collocamento": ma il rilascio dei certificati di abilitazione alla conduzione di generatori di vapore non è diretto a tale limitato fine, ma all'attestazione della raggiunta preparazione professionale, e la relativa attività, pertanto, non può non essere compresa nella competenza della Regione. Infine, la lett. d) dell'art. 1 trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative concernenti la formazione professionale degli apprendisti, mentre la lett. c) dell'art. 7 lascia allo Stato soltanto la disciplina del rapporto giuridico di apprendistato: pertanto, tutto ciò che comunque attiene non al rapporto giuridico, ma alla formazione professionale degli apprendisti, come, nella specie, il prescritto "tirocinio" è ora di competenza della Regione. Dal suo canto, la Regione lombarda ha legiferato in materia, con la legge 17 luglio 1972, n. 21, prorogata con la legge 4 settembre 1973, n. 44, e da ultimo con la legge 16 giugno 1975, n. 93 ("ordinamento della formazione professionale in Lombardia"), la quale prevede lo svolgimento, all'art. 3, lett. c), di corsi normali di specializzazione, destinati al raggiungimento di una approfondita conoscenza di particolari processi tecnologici ed operativi; e all'art. 4, lett. e), di corsi di insegnamento complementare per apprendisti, e lett. m), di corsi speciali di preparazione al conseguimento di particolari patenti di mestieri o di autorizzazioni all'esercizio di attività.

La ricorrente Regione chiede, pertanto, l'annullamento dell'impugnato decreto ministeriale, siccome invasivo della sua competenza.

3. - Ai fini della valutazione delle sopraesposte ragioni, giova ricordare che il r.d.l. 9 luglio 1926, n. 1331 (convertito in legge 16 giugno 1927, n. 1132) costituiva fra gli utenti di apparecchi a pressione di vapore, a gas e degli apparecchi ed impianti di combustione, un consorzio obbligatorio nazionale, denominato Associazione nazionale per il controllo della combustione, avente i seguenti compiti:

a) provvedere all'applicazione delle norme, da emanarsi con regolamento, per la costruzione, l'impianto, l'esercizio e la sorveglianza degli apparecchi e degli impianti suddetti;

b) diffondere la conoscenza e facilitare l'applicazione di sistemi d'impianto e di esercizio tecnicamente perfezionati;

c) esercitare le altre funzioni che, in relazione a dette finalità, fossero ad esso deferite.

Lo statuto dell'Associazione, approvato con r.d. 23 dicembre 1926, n. 2339, precisava (art. 2) che il compito di cui alla lett. b) sarebbe stato assolto "mediante la propaganda e la istruzione del personale tecnico addetto agli impianti tecnici e di condotta degli apparecchi". Il regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 12 maggio 1927, n. 824, modificato con d.P.R. 15 novembre 1955, n. 1530, prescrive (art. 27), per la condotta dei generatori di vapore, la continua assistenza di persona avente, fra gli altri requisiti, il possesso di un certificato di abilitazione; dispone (art. 29) che tale certificato venga rilasciato dagli uffici degli Ispettorati del lavoro, in base ai risultati di esami sostenuti avanti ad apposita commissione nominata dal Ministro per il lavoro; e demanda (art. 30) ad un decreto ministeriale di stabilire le sedi e le

epoche in cui si svolgono le sessioni di esame, le modalità per l'ammissione agli esami, per l'espletamento delle relative prove, per il rilascio dei certificati, nonché le norme per l'equipollenza dei titoli ottenuti in base ad altri regolamenti. Il decreto impugnato è stato appunto emanato in attuazione della richiamata normativa.

Questa Corte, con sentenza n. 20 del 1975, ha già avuto occasione di riconoscere che l'attività della combustione esercitata con apparecchi a pressione di vapore o a gas è di indubbia rilevanza per l'interesse generale: i provvedimenti normativi che regolano la materia sono ispirati alla duplice finalità della tutela dell'economia pubblica, mediante il controllo sulla utilizzazione di tali apparecchi, per ottenere il maggiore risparmio possibile di combustibile ed il massimo rendimento, e della prevenzione degli incidenti, a garanzia della incolumità personale dei lavoratori addetti al settore, in relazione alla pericolosità degli apparecchi stessi. Finalità - affermava la ricordata sentenza - che, per la loro generalità ed importanza, possono essere assunte come proprie dallo Stato.

4. - Nella delineata prospettiva si colloca l'intervento dello Stato per la concessione, a séguito di verifica della idoneità alla conduzione dei generatori, della prescritta abilitazione; la quale ovviamente postula pur sempre una competenza tecnico-professionale, ma in via primaria è preordinata ad assicurare agli apparecchi, in ragione della loro pericolosità, la costante assistenza da parte di personale in grado di prevenire possibili incidenti o di limitarne le conseguenze in danno degli stessi lavoratori, ed in generale della incolumità pubblica.

Come giustamente osserva l'Avvocatura dello Stato, resistendo al ricorso, il certificato rilasciato al termine degli esami - equipollente ad abilitazioni specifiche conseguite presso Corpi militari o nell'ambito della Marina mercantile o delle Ferrovie dello Stato - presenta sostanziali affinità con quella licenza di P.S. che solo lo Stato è legittimato a rilasciare per mestieri pericolosi, o meritevoli di particolari controlli (cfr. testo unico delle leggi di P.S., approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, sotto il capo V, "della prevenzione di infortuni e disastri", artt. 46 e segg.; regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di P.S. approvato con r.d. 6 maggio 1940, n. 635, sotto il titolo II, "disposizioni relative all'ordine pubblico e alla incolumità pubblica", par. 11, "della prevenzione degli infortuni e dei disastri", artt. 81 e segg., in particolare art. 101 e 102).

L'abilitazione alla conduzione di generatori di vapore, dunque, pur essendo necessariamente connessa con una preliminare attività di addestramento professionale, non è attratta, quale atto terminale del procedimento formativo, in siffatto ambito, ma rimane inserita, con carattere di strumentalità diretta, in quello, preminente, della prevenzione degli infortuni (come, del resto, è fatto palese dalla stessa collocazione dei ricordati artt. 27, 29 e 30 del regolamento n. 824 del 1927, sotto il titolo I, "norme per la prevenzione contro gli infortuni"). Materia, questa, che appartiene alla competenza del Ministero del lavoro e non figura tra quelle elencate nell'art. 117 della Costituzione: per essa, dunque, restano ferme le attribuzioni degli organi statali, a tenore dell'art. 9 del citato d.P.R. n. 10 del 1972, che, ripetendo l'analogia formula inserita negli altri contemporanei decreti delegati, esclude dal trasferimento alle Regioni quelle attribuzioni che, pur essendo esercitate in relazione alle attività di cui al presente decreto, riguardano materie non comprese nell'art. 117 della Costituzione.

Analogo carattere di strumentalità ha ravvisato la Corte (sentenza n. 58 del 1976) nell'accertamento della idoneità psico-fisica e tecnica del personale addetto ad impianti di trasporto con funzioni di sicurezza, per inferirne che la relativa attribuzione trascende la competenza della Regione relativa all'esercizio dei trasporti di interesse regionale, per rimaner compresa in quella riservata allo Stato in materia di sicurezza.

Non fondata, sotto tale profilo, appare, dunque, la censura mossa dalla ricorrente Regione all'impugnato decreto, dovendosi riconoscere che spetta tuttora allo Stato di disciplinare

l'abilitazione alla conduzione di generatori di vapore, dettando all'uopo le norme relative alla classifica dei certificati, alle modalità ed ai requisiti per l'ammissione agli esami, ai programmi ed alle prove di esame, al rilascio dei certificati ed all'equipollenza di altri consimili titoli.

5. - Diversamente deve concludersi per quanto attiene all'addestramento professionale ed al tirocinio degli aspiranti al conseguimento dell'abilitazione. Rientra, come si è già detto, nella competenza dello Stato prescrivere di quali nozioni e di quale esperienza pratica gli esami debbano accertare il possesso nei candidati; ma dopo l'operato trasferimento delle funzioni amministrative in materia di istruzione artigiana e professionale ed il concreto esercizio della potestà legislativa in materia da parte della Regione lombarda, spetta a quest'ultima organizzare corsi di preparazione a sostenere l'esame di abilitazione, e disciplinare le modalità di effettuazione del prescritto tirocinio.

Sotto questo profilo va, quindi, accolto il ricorso della Regione lombarda, e va in conseguenza annullato l'impugnato decreto, nella parte in cui detta norme per la effettuazione del tirocinio, perché invasivo della competenza della Regione anzidetta. Lo stesso decreto, peraltro, continuerà a spiegare i suoi effetti anche in questa parte nei confronti di quelle Regioni che non abbiano ancora esercitato in concreto la loro potestà legislativa in materia.

Da ultimo, è appena il caso di ricordare che lo Stato, ove lo ritenga, potrà anche esercitare, nell'ambito dell'addestramento professionale e del tirocinio degli aspiranti al conseguimento dell'abilitazione alla conduzione di generatori di vapore, la funzione di sua spettanza, di indirizzo e coordinamento, nelle forme prescritte dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato il potere di emanare il decreto 1 marzo 1974 del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale di concerto con il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, avente ad oggetto "norme per l'abilitazione alla conduzione di generatori di vapore", limitatamente alla classifica dei certificati di abilitazione, alle modalità ed ai requisiti per l'ammissione agli esami, ai programmi e alle prove di esame, al rilascio dei certificati e all'equipollenza di altri consimili titoli;

dichiara che spetta alla Regione Lombardia il potere di disciplinare la organizzazione di corsi di addestramento professionale e le modalità di effettuazione del tirocinio richiesto per acquisire l'abilitazione alla conduzione di generatori di vapore; ed, in conseguenza, annulla in parte qua e nei sensi di cui in motivazione il suddetto decreto ministeriale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 1976.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.