

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **9/1979** (ECLI:IT:COST:1979:9)

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

Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **PALADIN**

Udienza Pubblica del **07/03/1979**; Decisione del **04/05/1979**

Deposito del **10/05/1979**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9342 9343**

Atti decisi:

N. 9

SENTENZA 4 MAGGIO 1979

Deposito in cancelleria: 10 maggio 1979.

Pres. AMADEI - Rel. PALADIN

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI. Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Regione Lombardia, notificato il 19 settembre 1975, depositato in cancelleria il 27 successivo ed iscritto al n. 34 del registro 1975, per conflitto di attribuzione sorto sulla competenza in ordine al rilascio delle licenze previste

dall'art. 123 t.u. legge di P.S. e le connesse attribuzioni relative alla costituzione delle commissioni per gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni di guida, interprete e corriere turistico.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 1979 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi gli avvocati Ugo Ferrari e oscar Casini per la Regione Lombardia, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con atto notificato il 19 settembre 1975 e depositato il 27 successivo, la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione, impugnando la nota 21 settembre 1974, numero 10.12201/12007.A del Ministero dell'interno.

La Regione osserva che la nota ministeriale, trasmessale dal Commissario del Governo in data 22 luglio 1975, rivendica rispettivamente al questore ed al prefetto la competenza in ordine al rilascio delle licenze previste dall'art. 123 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e le attribuzioni relative alla costituzione delle commissioni per gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni di guida, interprete e corriere turistico, nonché all'effettuazione degli esami stessi. In quest'ultima parte, tuttavia, l'atto impugnato invaderebbe la sfera della competenza regionale concernente il turismo, in violazione degli artt. 117, 118 e 127 Cost.: da un lato, perché l'art. 3, n. 10 e 11, della legge regionale 20 ottobre 1972, n.32, ha attribuito alla Giunta regionale "l'approvazione di programmi di esame e la costituzione delle Commissioni per l'accertamento della capacità tecnica all'esercizio della professione di guida, interprete, corriere", nonché "la fissazione del numero massimo delle guide, interpreti, corrieri consentito per località", senza che il Governo abbia impugnato e nemmeno rinviato la legge medesima; d'altro lato, perché il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, ha espressamente trasferito alle Regioni ordinarie - nella lettera i) dell'art. 1 - le funzioni amministrative riguardanti "le guide, comprese quelle alpine, i corrieri e gli interpreti", riservando allo Stato - in base all'art. 5 - le sole funzioni pertinenti alla pubblica sicurezza, fra cui non ricadrebbero le attribuzioni in esame.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio per mezzo dell'Avvocatura dello Stato, rileva anzitutto che la Regione ricorrente non sembra contestare la competenza del questore in ordine al rilascio delle licenze richieste per le guide, gli interpreti e i corrieri, bensì la competenza spettante al prefetto, per ciò che riguarda i relativi esami di abilitazione. In effetti, la competenza del questore verterebbe tipicamente in materia di pubblica sicurezza, esorbitando per definizione dalle attribuzioni regionali.

Ma, anche limitando il conflitto alle funzioni prefettizie, il ricorso sarebbe pur sempre infondato, perché non potrebbe operarsi nessuna distinzione di materia tra il provvedimento definitivo (di rilascio o diniego delle licenze) e il procedimento che lo precede: al pari del primo, anche il secondo dovrebbe perciò rimanere attribuito alla competenza statale, in virtù dell'art. 5 del d.P.R. n. 6 del 1972. Quanto poi alla legge regionale n. 32 del 1972, in questo senso essa violerebbe la ripartizione delle competenze statali e regionali, determinata dall'art. 117 Cost.: con la conseguenza che la Corte costituzionale potrebbe sollevare d'ufficio la questione di legittimità della legge medesima.

3. - In due memorie aggiuntive, la Regione ribadisce di avere inteso limitare la materia del conflitto all'accertamento della capacità tecnica degli aspiranti alle professioni di guida,

interprete e corriere: con riferimento alle rispettive disposizioni del r.d. 6 maggio 1940, n. 635, che la legge regionale n. 32 del 1972 avrebbe implicitamente abrogato.

Del resto, solo riconoscendo la competenza regionale in tal campo, si potrebbe evitare che l'art. 1 lett. i) del d.P.R. n. 6 del 1972 rimanga una lettera morta. Né si potrebbe obiettare l'inscindibilità del procedimento volto ad accertare le attitudini tecnico-professionali degli aspiranti rispetto al provvedimento finale di rilascio della licenza: dal momento che tale rilascio sarebbe subordinato a valutazioni tecnico-turistiche, oltre che ad accertamenti connessi con la materia della sicurezza pubblica.

La difesa della ricorrente aggiunge, nel medesimo senso, che già nell'art. 4 del r.d.l. 18 gennaio 1937, n. 448, si è demandato all'Ente provinciale per il turismo, di concerto con la Sovrintendenza per l'antichità e le belle arti, la predisposizione dei relativi programmi di esame; mentre il contestuale art. 6 ha affidato all'Ente stesso funzioni consultive in tema di determinazione del numero massimo di guide, interpreti e corrieri. Così pure, gli artt. 10 e 11 del d.P.R. 28 giugno 1955, n. 630, hanno poi decentrato agli Enti provinciali poteri di vigilanza e di controllo sull'esercizio delle attività professionali in oggetto, nonché di proposta intesa alla revoca delle licenze.

4. - Con ordinanza n. 10 del 1977 la Corte costituzionale, sospesa ogni pronuncia sul rito e sul merito del giudizio in questione, ha ordinato alla Regione di esibire la nota n. 10.12201/12007.A (8), richiamata nell'atto ministeriale impugnato, ed il decreto 12 marzo 1975, con il quale il Prefetto di Mantova aveva indetto un concorso per l'abilitazione a guida-interprete. Per altro, la ricorrente si è dichiarata nell'impossibilità materiale di produrre il primo di questi due atti, assumendo che la nota predetta non le era stata comunicata.

Nella pubblica udienza, le difese di entrambe le parti hanno svolto ed approfondito le argomentazioni testé ricordate.

Considerato in diritto:

1. - Entrambe le parti convengono, in sostanza, nel ritenere che il conflitto in esame non investa la spettanza di tutte le funzioni pertinenti all'esercizio delle professioni di guida, interprete e corriere turistico. Non è infatti in questione il potere di rilascio delle licenze richieste dall'art. 123 secondo comma del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, già di competenza dei questori ed ora attribuito ai Comuni (ex art. 19, primo comma n. 2, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616); ma si controverte in tema di previo accertamento della capacità tecnica all'esercizio delle professioni stesse, da parte delle commissioni esaminatrici previste nell'art. 1 del r.d.l. 18 gennaio 1937, n. 448, nonché nell'art. 236 del r.d. 6 maggio 1940, n. 635. E-precisamente in tal senso, con riguardo alle "funzioni amministrative che abbiano ad oggetto esclusivo o primario valutazioni tecnico-turistiche e che siano prive di... riflessi nel campo della sicurezza pubblica", che la nota ministeriale n. 10.12201/12007.A del 21 settembre 1974 è stata impugnata dal Presidente della Regione Lombardia. Ed è a questo specifico problema che si sono fondamentalmente riferite sia le successive deduzioni della difesa regionale, sia l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e le argomentazioni svolte nell'udienza pubblica dall'Avvocatura dello Stato.

2. - Considerato in questi termini, il ricorso regionale si dimostra fondato.

Nel trasferire alle Regioni di diritto comune "le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di turismo ed industria alberghiera", l'art. 1 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, ha puntualmente precisato - come risulta dal secondo comma,

lett. i) - che "il trasferimento predetto riguarda tutte le funzioni amministrative fra le quali sono comprese quelle concernenti... le guide..., i corrieri e gli interpreti". Ora, non è dubbio che la parte essenziale di tali funzioni sia precisamente quella regolata dal r.d.l. n. 448 del 1937 (nonché dai corrispondenti articoli del regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), sotto il titolo di "Norme per la disciplina delle guide, degli interpreti e dei corrieri"; sicché la stessa lettera delle disposizioni di primo trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni contraddice quell'assunto della nota ministeriale impugnata, per cui "le attribuzioni relative alla costituzione delle commissioni per gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni in oggetto ed all'effettuazione dei medesimi" dovrebbero "considerarsi riservate al Prefetto".

Si oppone da parte dell'Avvocatura dello Stato che gli atti del procedimento amministrativo, destinato a concludersi con il rilascio o il diniego della licenza, richiesta dall'art. 123 secondo comma del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, non avrebbero alcuna autonomia nei confronti del provvedimento finale: per cui la competenza già spettante al questore, prima che entrasse in vigore il d.P.R. n. 616 del 1977, comporterebbe l'appartenenza allo Stato delle stesse attività precedenti e strumentali.

Senonché l'obiezione trascura che nell'ordinamento turistico vigente le generali esigenze di salvaguardia della sicurezza pubblica, tuttora spettante all'amministrazione dell'interno, non sono affatto assorbenti rispetto alle particolari esigenze di polizia amministrativa, soprattutto quando queste si presentino in una materia di competenza regionale propria, quale è appunto il turismo.

Anche per ciò che riguarda le licenze, la facoltà di negarle (o di revocarle), conferita alla pubblica amministrazione in vista dei reati indicati negli artt. 11 e 123 secondo comma del r.d. n. 773 del 1931, non toglie che la loro concessione sia subordinata - ex art. 123 terzo comma - "all'accertamento della capacità tecnica del richiedente": in ordine al quale non è più dato parlare di pubblica sicurezza nel senso specifico del termine. Al contrario, è significativo che la vigilanza ed il controllo sull'attività professionale delle guide, degli interpreti e dei corrieri, siano stati devoluti agli Enti provinciali per il turismo, in virtù dell'art. 10 del d.P.R. n. 630 del 1955; mentre il contestuale art. 11 conferisce a tali Enti, oltre che alle autorità di pubblica sicurezza, il potere di richiedere la revoca delle licenze in questione, ogni qualvolta la misura si riveli "necessaria o utile nell'interesse del turismo". Né si verifica a caso, pertanto, che i Comuni siano oggi subentrati ai questori, nell'esercizio di funzioni che l'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977 definisce pertinenti alla "polizia amministrativa"; laddove al Ministero dell'interno residua solamente, quanto alle licenze stesse, la potestà d'impartire direttive ai sindaci "per esigenze di pubblica sicurezza", sulla base dell'art. 19 terzo comma.

Ma la preminenza delle ragioni turistiche è particolarmente netta nella fase preparatoria dell'iter che si conclude con il rilascio o il diniego delle licenze: vale a dire, nei momenti della costituzione delle commissioni esaminatrici e dell'effettuazione degli esami. Da un lato, nell'art. 1 del r.d.l. n. 448 del 1937 (come pure nell'art. 236 del r.d. n. 635 del 1940) si legge che delle commissioni fa parte un solo "funzionario di P.S. quale segretario", accanto ad una serie di rappresentanti delle amministrazioni centrali e locali del settore, sotto la presidenza di un "consigliere di Prefettura". D'altro lato, è determinante che gli esami per le guide vertano - secondo l'art. 3 n. 1 del r.d.l. n. 448 del 1937 (riprodotto dall'art. 237 n. 1 del r.d.l. n. 635 del 1940) - "sulla illustrazione storico-artistica delle opere d'arte, dei monumenti, delle cose archeologiche e sulle bellezze naturali della località in cui il candidato aspira ad esercitare la professione di guida, nonché su una o più lingue straniere indicate dal candidato"; mentre analoghe disposizioni sono dettate per i corrieri e per gli interpreti, senza alcun riferimento alla pubblica sicurezza di competenza dello Stato.

Se poi si riflette che "il numero massimo di guide, interpreti e corrieri... consentito per ogni località" dev'esser stabilito per ciascuna singola Provincia, secondo l'art. 6 del r.d.l. cit.,

ne discende un'ulteriore conferma che le funzioni contese nel presente conflitto sono rivolte alla cura di interessi turistici infraregionali, sui quali lo Stato non può coerentemente avanzare rivendicazioni.

3. - La Regione ricorrente dovrà tuttavia considerare, a sua volta, se in vista di un legittimo uso delle proprie attribuzioni, nel rispetto del principio di legalità dell'amministrazione, sia sufficiente la previsione contenuta nell'art. 3, primo comma n. 10, della legge lombarda 20 ottobre 1972, n. 32 (per cui "la giunta regionale esercita le funzioni amministrative concernenti... l'approvazione di programmi di esame e la costituzione delle commissioni per l'accertamento della capacità tecnica all'esercizio della professione di guida, interprete, corriere"); o se non occorra, a quest'ultimo scopo, una più puntuale disciplina della nuova composizione delle commissioni stesse. Ma tali problemi non attengono alla titolarità della relativa competenza: che rappresenta l'unico tema sul quale la Corte sia stata chiamata a decidere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettano alla Regione Lombardia le attribuzioni Concernenti la costituzione delle commissioni per gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni di guida, interprete e corriere turistico, nonché l'effettuazione degli esami medesimi; e per questa parte annulla la nota 21 settembre 1974, n. 10.12201/12007.A, del Ministero dell'interno.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 1979.

F.to: LEONETTO AMADEI - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA VIRGILIO ANDRIOLI.

GIOVANNI VITALE - 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.