CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **696/1988** (ECLI:IT:COST:1988:696)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GRECO**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **09/06/1988**
Deposito del **23/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **29/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9189**
Atti decisi:

N. 696

SENTENZA 9-23 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con n. 2 ricorsi della Regione Toscana notificati l'8 novembre 1985 e il 16 marzo 1987, depositati in Cancelleria il 22 novembre 1985 e il 23 marzo 1987 ed iscritti al n. 46 del registro ricorsi 1985 e al n. 9 del registro ricorsi 1987, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia, in data 21 agosto 1985, recante: "Norme di attuazione della legge 3 maggio 1985, n. 204, concernente 'disciplina dell'attività di agente e rappresentante di commercio'" e del successivo decreto di modifica in data 17 dicembre 1986;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi l'avv. Stefano Grassi per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso in data 7 novembre 1985 (Reg. Confl. n. 46/85), la Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzione in relazione al decreto emanato dal Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia, in data 21 agosto 1985, pubblicato nella G.U. 9 settembre 1985, contenente "norme di attuazione della legge 3 maggio 1985, n. 204, concernente 'disciplina dell'attività di agente e rappresentante di commercio'".

Rileva la Regione che la legge 3 maggio 1985, n. 204, che disciplina l'attività di agente e rappresentante di commercio, istituendo un apposito ruolo professionale, prevede all'art. 5, secondo comma, n. 1, quale requisito per l'iscrizione in esso, la frequenza, con esito positivo, di uno specifico corso professionale, istituito o riconosciuto dalle Regioni.

Il citato decreto 21 agosto 1985, che detta norme di attuazione della legge n. 204 del 1985, all'art. 3 disciplina i corsi professionali previsti dall'art. 5 della stessa legge, precisandone nel dettaglio programmi ed organizzazione.

Ad avviso della ricorrente, tale disciplina di dettaglio lede le competenze attribuite alle Regioni in materia di formazione professionale, anche in relazione agli artt. 35 e 36 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, i quali definiscono tale materia come comprensiva della "formazione professionale" per "qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità".

Osserva, inoltre, la ricorrente che la legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845, ha fissato i princìpi cui debbono attenersi le Regioni nello svolgere la propria potestà legislativa in materia, riconoscendo la competenza regionale per "la programmazione, l'attuazione ed il finanziamento delle attività di formazione professionale" (art. 4, primo comma, lett. a) ed indicando, altresì, i criteri per la programmazione e l'organizzazione dell'attività didattica.

La Regione Toscana ha esercitato la propria competenza legislativa in materia di formazione professionale con l'emanazione della legge 21 febbraio 1985, n. 16, che ha dettato la disciplina organica e dettagliata delle attività e degli interventi nella materia de qua.

Pertanto, secondo la ricorrente, il decreto ministeriale 21 agosto 1985 non poteva disciplinare nel dettaglio il contenuto e l'organizzazione dei corsi di formazione professionale degli agenti e rappresentanti di commercio.

In particolare, la violazione della competenza costituzionalmente attribuita alle Regioni viene ravvisata nell'art. 3 del decreto che:

a) individua i soggetti che possono istituire i corsi (ENASARCO, Camere di Commercio, enti pubblici o privati legalmente riconosciuti con finalità di formazione professionale, imprese o loro consorzi), laddove l'art. 5, primo comma, lett. a e b, della legge-quadro n. 845 del 1978 indica i criteri per tale individuazione, lasciando alle Regioni il compito di definire in concreto le modalità per determinare i soggetti abilitati a partecipare allo svolgimento dei corsi;

b) fissa la durata minima dei corsi medesimi (ottanta ore per almeno un bimestre), mentre la legge-quadro, all'art. 8, secondo comma, demanda alle Regioni il compito di determinare la

durata dei corsi, stabilendo solo un limite massimo (non più di quattro cicli, ciascuno di non più di seicento ore);

c) indica le materie da inserire obbligatoriamente nel piano di studi: anche in questo caso, la legge 845/78, all'art. 7, affida alle Regioni la programmazione didattica secondo principi diretti, tra l'altro, a garantire la "polivalenza, la continuità e l'organicità degli interventi formativi", che devono essere adattati alle esigenze locali ed assicurare il rispetto della molteplicità degli indirizzi educativi;

d) prevede la presenza obbligatoria di un direttore responsabile dei corsi precisandone i requisiti di preparazione (laurea in materie giuridiche o economiche), mentre la legge-quadro, nel demandare alle Regioni la programmazione e l'organizzazione didattica, si limita ad attribuire al Ministro del Lavoro la competenza per fissare i requisiti per l'ammissione all'insegnamento nei corsi professionali.

Né la violazione della competenza regionale operata dal decreto 21 agosto 1985 trova giustificazione, secondo la ricorrente, nella specialità dell'oggetto dei corsi disciplinati, sicuramente riconducibili al concetto di istruzione professionale, che si caratterizza, come chiarito da questa Corte con la sentenza n. 89 del 1977, "per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche, anche se non riconducibili ai concetti tradizionali di arti e mestieri".

La Regione Toscana conclude osservando che la disciplina di dettaglio dettata dal decreto non può neanche venir ricondotta alla fase della valutazione dei risultati della frequenza dei corsi, in quanto sul punto l'art. 3, ultimo comma, del decreto fa rinvio agli esami da svolgersi davanti alla commissione di cui all'art. 14 della legge-quadro n. 845 del 1978.

2. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, che ha concluso per la infondatezza del ricorso.

Secondo la difesa dell'autorità intervenuta, con la legge 3 maggio 1985, n. 204, nel porre tra i requisiti per l'iscrizione nel ruolo degli agenti e rappresentanti di commercio l'"aver frequentato con esito positivo uno specifico corso professionale istituito o riconosciuto dalle Regioni", si è considerato che l'agente ed il rappresentante di commercio, una volta iscritti nel ruolo, possono svolgere la propria attività nell'intero territorio nazionale, e pertanto si è ritenuto opportuno garantire la possibilità che alla loro istruzione professionale si provveda, oltre che con i corsi istituiti dalle Regioni, anche con corsi che operino indipendentemente dalla propria collocazione territoriale. La competenza regionale è, comunque, salva, in quanto il corso non istituito dalla Regione è sottoposto al riconoscimento di questa.

L'art. 3 del decreto 21 agosto 1985 fa, dunque, riferimento ai soli corsi non istituiti dalle Regioni. In ogni caso, si rileva, il decreto in questione ha dato attuazione all'art. 5 della legge 204 del 1985: pertanto, se si dovesse ritenere che i corsi non istituiti dalle Regioni non siano ammessi, si dovrebbe pervenire alla conclusione della inammissibilità del ricorso: avrebbe dovuto, infatti, la legge stessa essere sottoposta, a suo tempo, al giudizio di costituzionalità.

3. - Con successivo ricorso in data 11 marzo 1987, la Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzione anche in relazione al decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia, in data 17 gennaio 1987, ed avente ad oggetto "modificazione al decreto ministeriale 21 agosto 1985 contenente norme di attuazione della legge 3 maggio 1985, n. 204, concernente 'disciplina dell'attività di agente e rappresentante di commercio'".

La ricorrente, osservando che le modifiche apportate da tale ultimo decreto a quello del 21 agosto 1985 sono del tutto marginali (con riferimento ai soggetti abilitati ad istruire i corsi

professionali, le "camere di commercio" sono denominate "camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura" ed è eliminato l'inciso "legalmente riconosciuti" per quanto riguarda gli altri enti pubblici o privati; inoltre, è previsto che i corsi debbano svolgersi "al massimo in un trimestre e per non più di otto ore al giorno, e quindi non più per almeno un bimestre"), ribadisce, con riferimento ad esso, le censure già rivolte al primo.

4. - Anche in tale giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, richiamando le argomentazioni e le conclusioni svolte in relazione al primo ricorso.

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza in quanto prospettano questioni identiche.

1.1 - La Regione ricorrente si duole che, con l'art. 3 del decreto del Ministro dell'Industria e Commercio e dell'Artigianato, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia, del 21 agosto 1985, n. 204, concernente la disciplina dell'attività di agente e rappresentante di commercio e conseguentemente con il decreto del 17 dicembre 1986 delle stesse autorità ministeriali, con il quale sono state apportate modificazioni solo marginali al primo, nella parte in cui dettano la disciplina di dettaglio dei corsi professionali per agenti e rappresentanti di commercio di cui alla legge n. 204 del 1985, sia stata violata la sfera di competenza legislativa ed amministrativa attribuitale dagli artt. 117 e 118 della Costituzione in materia di "istruzione artigiana e professionale". E ciò anche in relazione agli artt. 35 e 36 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che hanno definito tale materia come comprensiva della "formazione professionale per qualsiasi attività professionale e qualsiasi finalità" ed in relazione alla legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845, che fissa i princi'pi cui le Regioni devono attenersi nell'esplicare la loro attività legislativa in materia.

2. - I ricorsi sono fondati.

La legge 3 maggio 1985, n. 204, prevede (art. 2) presso ciascuna camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, la costituzione di un ruolo per agenti e rappresentanti di commercio.

L'art. 5 della stessa legge, tra i requisiti per ottenere la detta iscrizione, richiede la frequenza, con esito positivo, di uno specifico corso professionale istituito o riconosciuto dalle Regioni.

Il decreto ministeriale 21 agosto 1985, che contiene le norme di attuazione di detta legge, all'art. 3 prevede l'organizzazione dei detti corsi professionali, previo riconoscimento delle Regioni, da parte dell'Ente Nazionale di Assistenza Agenti e Rappresentanti di Commercio (E.N.A.S.A.R.C.O.), delle camere di commercio e di altri enti pubblici o privati legalmente riconosciuti, che abbiano, tra i fini istituzionali, la formazione professionale, nonché delle imprese o dei loro consorzi di cui all'art. 5, comma IV, della legge 21 dicembre 1978, n. 845. Lo stesso articolo stabilisce alcune norme per la organizzazione dei suddetti corsi.

Aggiunge, inoltre, che le Regioni, in sede di riconoscimento dei corsi, fissino evenutali oneri da porre a carico dei partecipanti.

2.1 - Dette norme ledono la competenza della Regione ricorrente, attribuitale dall'art. 117 Cost., che affida all'attività legislativa della Regione, tra le altre, la materia dell'istruzione

artigiana e professionale, e dall'art. 118 Cost., che demanda alla Regione le funzioni amministrative nella stessa materia.

Mentre l'art. 35 del d.P.R. n. 616 del 1977 specifica che le funzioni amministrative relative alla materia artigiana e professionale concernono i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità.

L'art. 5 della legge-quadro in materia di formazione professionale del 21 dicembre 1978, n. 845, prevede la predisposizione, da parte delle Regioni, in conformità ai propri programmi di sviluppo, di programmi pluriennali e di piani annuali di formazione professionale, la cui realizzazione può avvenire o direttamente nelle strutture pubbliche, che devono essere interamente utilizzate, anche operando, se necessario, il loro adeguamento agli obiettivi del piano; o indirettamente, mediante convenzioni, nelle strutture di enti che siano emanazione delle organizzazioni democratiche e nazionali dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori o di associazioni con finalità formative e sociali, o di imprese e loro consorzi o del movimento cooperativo. La stessa norma specifica i requisiti degli enti e le condizioni per la loro utilizzazione.

Nella materia di cui trattasi, spetta, quindi, alla Regione o la organizzazione diretta dei corsi professionali o la utilizzazione, ai suddetti fini, degli enti elencati nell'art. 3 del d.m. impugnato, con piena autonomia. La competenza delle Regioni non può essere limitata al mero riconoscimento di quanto effettuato dai suddetti enti che, peraltro, sarebbe atto dovuto, certamente limitativo della competenza e dell'autonomia regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta alla Regione Toscana l'istituzione e l'organizzazione dei corsi professionali per agenti o rappresentanti di commercio e, per l'effetto, annulla l'art. 3 del decreto 21 agosto 1985 del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia (contenente norme di attuazione della legge 3 maggio 1985, n. 204, relativa alla disciplina dell'attività di agente e rappresentante di commercio), nella parte in cui affida le attività suddette ad enti diversi.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 23 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.