CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **833/1988** (ECLI:IT:COST:1988:833)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **21/06/1988**; Decisione del **05/07/1988**
Deposito del **21/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **27/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13202**
Atti decisi:

N. 833

SENTENZA 5-21 LUGLIO 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. Gabriele PESCATORE, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 7 gennaio 1987, depositato in Cancelleria il 15 gennaio 1987 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 1987, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione del Comitato Internazionale per la programmazione economica del 14 ottobre 1986, recante "Direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie ai centri commerciali ed ai mercati agro-alimentari all'ingrosso".

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Udito l'Avvocato dello Stato Ivo Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 7 gennaio 1987, la Regione Toscana ha promosso conflitto di attribuzione, nei confronti dello Stato, avverso la deliberazione del C.I.P.E. in data 14 ottobre 1986, recante "Direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie ai centri commerciali ed ai mercati agro-alimentari all'ingrosso", deducendo violazione delle competenze ad essa attribuite degli artt. 117 e 118 Cost., e 51 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in materia di "fiere e mercati".

Premette la ricorrente che la legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986), all'art. 11, prevede una integrazione del fondo di cui alla legge 10 ottobre 1975, n. 517, con uno stanziamento complessivo di lire 950 miliardi, destinato alla concessione di agevolazioni alle società promotrici di centri commerciali ed alle società consortili con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico che realizzano mercati agro-alimentari all'ingrosso di interesse nazionale, regionale e provinciale (commi quindicesimo e sedicesimo); la stessa legge n. 41/1986 dispone inoltre che la realizzazione dei progetti di investimento è accertata dagli istituti di credito speciale interessati, secondo le procedure stabilite dalla legge n. 517/1975 (comma diciassettesimo); viene inoltre affidato al C.I.P.E. il compito di stabilire, sentita la Commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge 16.5.1970, n. 281, "le direttive, le procedure, i tempi e le modalità di erogazione dei contributi e di accertamento degli investimenti" (comma diciottesimo).

La deliberazione 14.10.1986 del C.I.P.E., al punto 2), disciplina il riconoscimento della rilevanza nazionale, regionale e provinciale dei mercati agro-alimentari all'ingrosso, mentre al punto 3) determina la composizione del capitale delle società consortili e detta disposizioni in materia statutaria, non solo delle società consortili istituende, ma altresì di quelle già costituite.

Osserva la ricorrente che, così disponendo, l'atto impugnato lede la competenza regionale in materia di "fiere e mercati".

Il punto 2) della deliberazione del C.I.P.E. fissa, infatti, ai fini della concessione delle agevolazioni, i criteri per determinare la rilevanza nazionale, regionale o provinciale dei mercati agro-alimentari all'ingrosso, e dispone che i mercati nazionali sono riconosciuti dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite le commissioni di cui al successivo punto 5) nonché la regione di ubicazione; gli altri mercati sono riconosciuti dalle regioni competenti per territorio, sentito il Ministro della industria, del commercio e dell'artigianato.

La deliberazione, nel punto in cui affida al Ministro il riconoscimento dei mercati nazionali, è ritenuta invasiva della competenza regionale in materia di fiere e mercati, come precisata dall'art. 51 del d.P.R. n. 616/1977. Infatti, come per le fiere (ad eccezione di quelle internazionali), anche per i mercati, sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative concernenti "tutte le strutture, i servizi e le attività riguardanti l'istituzione e lo svolgimento "dei mercati all'ingrosso. Ciò comporta che, in armonia con il dettato costituzionale, la dimensione territoriale degli interessi connessi alla istituzione o all'esercizio di un mercato è stata superata, come elemento di discrimine tra attribuzioni statali ed attribuzioni regionali.

Osserva ancora la ricorrente che anche quanto disposto al punto 3) della deliberazione incide sulla competenza regionale e viola la legge n. 41/1986.

Tale legge, infatti, si limita a prevedere la concessione di contributi alle "società consortili con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico che realizzano mercati agro-alimentari all'ingrosso", mentre la deliberazione (punto 3, comma primo) scende a determinare, in dettaglio, la composizione del capitale pubblico, disponendo che "nella composizione del capitale delle società consortili devono essere assicurate la partecipazione maggioritaria congiunta della regione, del comune e della camera di commercio competenti per territorio".

In tal modo il C.I.P.E. adopera un potere che non gli è attribuito dalla legge, la quale si limita a prescrivere che il C.I.P.E. stabilisca "le direttive, le procedure, i tempi e le modalità di erogazione dei contributi e di accertamento degli investimenti.

Appare inoltre violata - ad avviso della ricorrente - la competenza regionale in materia, come emerge da quanto disposto dalla legge regionale toscana 21 maggio 1975, n. 46, art. 4, comma primo, lett. b), il quale prevede che alla realizzazione e gestione dei mercati all'ingrosso di cui all'art. 1 della stessa legge regionale provvedono "società o altre forme associative costituite fra gli enti pubblici che hanno istituito il mercato ed operatori economici privati, nelle quali sia assicurata la partecipazione maggioritaria di capitale pubblico".

Ulteriore motivo di illegittimità - secondo la ricorrente trovasi anche nel secondo comma, parte prima, del punto 3) della deliberazione, là dove viene disposto che "le società consortili debbono prevedere nell'oggetto sociale la finalità della costruzione e gestione del tipo di mercato al quale si riferiscono (nazionale, regionale o provinciale)". Anche tale disposizione, oltre a violare la legge n. 41/1986, la quale si limita a concedere contributi a società che "realizzano" mercati, e nulla prevede in ordine alla gestione dei mercati stessi, è altresì invasiva della competenza della regione, la quale si vede costretta a partecipare a società di gestione dei mercati, pur essendosi la regione, nell'ambito della propria competenza a disciplinare la materia, riservata le sole funzioni programmatorie.

Rileva infine la ricorrente che la seconda parte del secondo comma del punto 3) della deliberazione prevede che "le società consortili già esistenti a partecipazione maggioritaria pubblica debbono adeguare i loro statuti alle finalità previste dalla legge n. 41/1986 prima di presentare domanda di agevolazione". Se tale disposizione fosse interpretata, come sembra che debbasi, nel senso che le società esistenti, alle quali sia affidata la realizzazione e gestione di mercati, devono adeguare la composizione del loro capitale sociale alle disposizioni del C.I.P.E., si ripeterebbero i motivi di illegittimità sopra richiamati in relazione al punto 3), comma primo, con l'aggravante che ne rimarrebbe sconvolto il sistema che la regione si era dato.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, contestando la fondatezza del ricorso.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che la distinzione dei mercati agro-alimentari all'ingrosso in mercati "...di interesse nazionale, regionale e provinciale..." è contenuta nell'art. 11, comma sedicesimo, della legge finanziaria n. 41 del 1986. Lo stesso art. 11, comma diciottesimo, demanda al C.I.P.E. di stabilire "...le direttive, le procedure, i tempi e le modalità di erogazione dei contributi e di accertamento degli investimenti".

Una volta che la stessa legge abbia previsto l'esistenza di mercati all'ingrosso di interesse nazionale (accanto a quelli di interesse regionale e provinciale), è quindi privo di fondamento sostenere che la funzione amministrativa di riconoscimento di tali mercati dovrebbe appartenere alle regioni.

Invero, la qualificazione dei mercati all'ingrosso "di interesse nazionale" induce necessariamente a superare l'ambito regionale, e comporta che il riconoscimento di tali mercati appartenga allo Stato, come legittimamente è stato disposto al punto 2), comma primo,

dell'impugnata deliberazione.

Il già citato comma sedicesimo dell'art. 11 della legge n. 41/1986 prevede, come destinatarie di agevolazioni, anche le "...società consortili con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico..."; pure in questo campo il comma diciottesimo dello stesso art. 11 demanda al C.I.P.E. di stabilire le direttive.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato non appare fondata la (peraltro non pertinente) allegazione di carenza di potere del C.I.P.E. in materia, né sussiste la asserita violazione delle competenze regionali. E ciò anche in presenza eventuale di leggi regionali che dispongono diversamente, poiché l'osservanza della direttiva C.I.P.E. si impone quando vengano in questione le agevolazioni disposte dalla legge n. 41/1986, mentre tale direttiva in nessun modo può ritenersi in contrasto con l'interesse pubblico generale.

Rileva ancora il resistente che, riferendosi alle società consortili "...che realizzano mercati agro-alimentari all'ingrosso...", il già citato art. 11, comma sedicesimo, della legge n. 41/1986 non riguarda solo le società mere promotrici e/o di costruzione. Se infatti la "realizzazione" dovesse intendersi in questo limitato senso, non si spiegherebbe la pur necessaria presenza di partecipazione maggioritaria di capitale pubblico in dette società consortili. Ne deriva che tali società hanno ad oggetto sia la realizzazione dei mercati agro-alimentari all'ingrosso, sia la loro gestione. Non sussistono, dunque, nella deliberazione C.I.P.E. impugnata (punto 3, comma secondo, prima parte) né la (peraltro non rilevante) violazione della legge n. 41/1986, né l'invasione di competenze regionali. Invero, l'attività di gestione da parte delle società consortili, al cui capitale pubblico partecipano anche le regioni, è conseguenza che deriva direttamente dalla legge n. 41/1986, che la deliberazione impugnata si limita soltanto ad esplicitare.

Una volta stabilito che la deliberazione C.I.P.E. impugnata, nelle parti sopra esaminate, non è invasiva delle competenze regionali, è infondato - ad avviso dell'Avvocatura dello Stato - anche l'ultimo motivo del ricorso, concernente la direttiva di adeguare gli statuti delle già esistenti società consortili a partecipazione maggioritaria pubblica "...alle finalità previste dalla legge n. 41/1986" (punto 3, comma secondo, seconda parte).

Considerato in diritto

1. - La Regione Toscana ha promosso conflitto di attribuzione, nei confronti dello Stato, avverso la deliberazione del C.I.P.E. in data 14 ottobre 1986, adottata in base all'art. 11 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Legge finanziaria 1986) e recante "Direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie ai centri commerciali ed ai mercati agro-alimentari all'ingrosso", prospettando la violazione delle competenze ad essa attribuite dall'art. 51 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., in materia di "fiere e mercati".

2. - L'art. 11 della legge n. 41 del 1986 prevede: l'integrazione del fondo di cui all'art. 6 della legge 10 ottobre 1975, n. 517, sul credito agevolato al commercio (comma quindicesimo); la destinazione dello stanziamento alla concessione di agevolazioni (contributi in conto capitale ed in conto interessi) alle società promotrici di centri commerciali all'ingrosso, nonché alle società consortili con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico che realizzano mercati agro-alimentari all'ingrosso di interesse nazionale, regionale e provinciale (comma sedicesimo); l'accertamento della realizzazione dei suddetti programmi di intervento, secondo particolari modalità, da parte degli istituti di credito speciale interessati (comma diciassettesimo); l'attribuzione al C.I.P.E. del potere di stabilire, con sua deliberazione, le direttive, le procedure, i tempi e le modalità di erogazione dei contributi e di accertamento

degli investimenti (comma diciottesimo).

In riferimento alla legge suindicata, il C.I.P.E, con la deliberazione del 14 ottobre 1986, ora impugnata, ha stabilito, tra l'altro, che: a) il carattere nazionale, regionale o provinciale dei mercati agro-alimentari all'ingrosso, secondo la distinzione formulata dall'art. 11 della legge n. 41 del 1986, è individuato mediante riconoscimento di quelli "nazionali" ad opera del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, restando affidato alle regioni competenti per territorio il riconoscimento degli altri mercati (n. 2 della deliberazione); b) la concessione delle agevolazioni è limitata alle società consortili a partecipazione maggioritaria pubblica alle quali partecipa anche la regione (n. 3, comma primo); c) ai fini in esame, gli statuti delle istituende società consortili debbono prevedere nell'oggetto sociale la finalità della costruzione e gestione del tipo di mercato (nazionale, regionale o provinciale) al quale si riferiscono (n. 3, comma secondo, parte prima), e gli statuti delle società preesistenti debbono essere in tal senso adeguati (n. 3, comma secondo, parte seconda).

Le suindicate disposizioni sono oggetto di specifica censura da parte della Regione Toscana, la quale per un verso denuncia l'attribuzione al Ministro dell'industria del potere di imprimere la qualifica di "mercato nazionale" siccome lesiva della competenza di essa ricorrente in materia di "fiere e mercati", ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. n. 616 del 1977, competenza indipendente dalla dimensione territoriale degli interessi connessi all'istituzione ed all'esercizio dei mercati all'ingrosso, e per altro verso lamenta che la deliberazione impugnata abbia esorbitato dai poteri concessi al C.I.P.E. dalla legge finanziaria n. 41 del 1986.

3. - Le censure svolte dalla ricorrente sono entrambe non fondate.

Il finanziamento di cui all'art. 11 della legge n. 41 del 1986 può annoverarsi tra quelli aventi carattere straordinario o aggiuntivo, in quanto ha per oggetto erogazioni con destinazione vincolata al perseguimento di speciali finalità. Infatti la norma ora indicata dispone un incremento del fondo istituito con la legge n. 517 del 1975 (art. 6), per la ristrutturazione, sull'intero territorio nazionale, dell'apparato distributivo (art. 1), e particolarmente per l'aumento della produttività e funzionalità del servizio distributivo (art. 2): finalità, queste, che il detto art. 11 specifica nel senso del potenziamento dei mercati agro-alimentari all'ingrosso.

Correlativamente il detto art. 11 conferisce al C.I.P.E. ampi poteri, concernenti la fissazione di direttive e la determinazione delle procedure, dei tempi e delle modalità di erogazione dei contributi e di verifica sugli investimenti. E fra tali poteri, avuto riguardo alla loro connessione con le finalità del finanziamento, devono ritenersi compresi quelli esercitati dal C.I.P.E. dettando le disposizioni impugnate dalla ricorrente.

Le considerazioni svolte consentono di ritenere senz'altro non fondate le censure della ricorrente concernenti la individuazione, fra i beneficiari delle agevolazioni, delle sole società consortili con partecipazione anche regionale (n. 3, comma primo), nonché l'imposizione di specifiche enunciazioni (circa la qualità del mercato da costruire e gestire) negli statuti delle società da formare (n. 3, comma secondo, parte prima) o già formate (n. 3, comma secondo, parte seconda), imposizione d'altronde funzionale alla garanzia del perseguimento delle finalità del finanziamento.

Quanto, poi, alla censura rivolta al n. 2, comma primo, della deliberazione impugnata - censura con la quale la ricorrente denuncia la lesione della propria competenza, per avere il C.I.P.E. affidato al Ministro dell'industria il potere di imprimere la qualifica di mercato nazionale - va osservato in particolare che lo stesso art. 11 della legge finanziaria 1986 prevede la distinzione fra mercato di interesse nazionale, regionale e provinciale, così autorizzando la disposizione impugnata.

In tal modo, d'altra parte, non si determina contrasto con la disciplina generale delle competenze regionali in materia di "fiere e di mercati" quale risulta dagli artt. 51 e 53 del d.P.R. n. 616 del 1977 (cfr. sentenza di questa Corte n. 8 del 1985). Invero l'attribuzione al Ministro dell'industria (come del resto la distinzione fra mercati di interesse nazionale, regionale e provinciale) è operata ai soli fini dell'attuazione del finanziamento straordinario in argomento, senza alcuna incidenza sulle competenze in via generale come sopra stabilite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, con deliberazione del C.I.P.E. in data 14 ottobre 1986, ai fini della concessione delle agevolazioni finanziarie previste dall'art. 11, commi quindicesimo e sedicesimo, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986), recante incremento del fondo di cui all'art. 6 della legge 10 ottobre 1975, n. 517, per il potenziamento dei mercati agro-alimentari all'ingrosso di interesse nazionale, regionale o provinciale: 1) attribuire al Ministero dell'industria il riconoscimento dei mercati di rilevanza nazionale (n. 2, comma primo, della deliberazione); 2) determinare la composizione del capitale delle società consortili beneficiarie delle agevolazioni (n. 3, comma primo); 3) imporre l'enunciazione del tipo di mercato al quale si riferisce l'oggetto sociale negli statuti delle società da istituire (n. 3, comma secondo, parte prima) o già istituite (n. 3, comma secondo, parte seconda).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 21 luglio 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.