CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **458/1994** (ECLI:IT:COST:1994:458)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **25/10/1994**; Decisione del **15/12/1994**
Deposito del **30/12/1994**; Pubblicazione in G. U. **04/01/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21340 21341 21362**
Atti decisi:

N. 458

SENTENZA 15-30 DICEMBRE 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 12 aprile 1994, depositato in Cancelleria il 23 aprile successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 7 ottobre 1993, n. 589 (Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 21 febbraio 1990, n. 300, concernente le materie e le modalità degli esami prescritti per l'iscrizione a ruolo degli agenti d'affari in mediazione) ed iscritto al n. 11 del registro conflitti 1994;

Udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1994 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato Valerio Onida per la Regione Lombardia;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 12 aprile 1994 la Regione Lombardia ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 7 ottobre 1993, n. 589, di modifica del decreto ministeriale 21 febbraio 1990, n. 300, concernente le materie e le modalità degli esami prescritti per l'iscrizione a ruolo degli agenti d'affari in mediazione, stabilendo la composizione della commissione esaminatrice.

La Regione ritiene che il decreto riproduca e sostituisca precedenti norme regolamentari, adottate con decreto ministeriale 21 dicembre 1990, n. 452 (art. 15 e 16) ed annullate dalla Corte con sentenza n. 391 del 1991. Ne deduce la violazione degli artt. 134 e 137, ultimo comma, della Costituzione e del giudicato costituzionale. Il decreto inoltre invaderebbe competenze regionali in materia di istruzione artigiana e professionale (artt. 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 35, 36 e 40 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e 14 della legge 21 dicembre 1978, n. 845), e sarebbe in contrasto con il principio di legalità sostanziale (art. 17, primo comma, lettera b, e terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400). La Regione chiede pertanto che, annullando il decreto impugnato, la Corte dichiari che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, adottare norme regolamentari di attuazione della legge 3 febbraio 1989, n. 39, concernenti la composizione e la nomina delle commissioni di esame per l'accertamento dell'attitudine e della capacità professionale degli aspiranti all'iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione.

2. - La legge n. 39 del 1989 ha modificato ed integrato la legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore, prevedendo come requisito per ottenere l'iscrizione nel relativo ruolo (che abilita all'esercizio dell'attività di mediazione su tutto il territorio nazionale), in alternativa al possesso della laurea in materie commerciali o giuridiche, ovvero del diploma di istruzione secondaria di secondo grado ad indirizzo commerciale, il superamento di un esame diretto ad accertare l'attitudine e la capacità professionale dell'aspirante in relazione al ramo di mediazione prescelto. L'ammissione all'esame è consentita a chi ha prestato la propria opera per almeno due anni presso imprese esercenti l'attività di mediazione, oppure a chi ha frequentato un apposito corso preparatorio. Le materie e le modalità dell'esame sono stabilite, sentita l'apposita commissione centrale, dal Ministro dell'industria (art. 2, terzo comma, lettera e), che ha provveduto con decreto ministeriale n. 300 del 1990.

Con il successivo decreto ministeriale n. 452 del 1990, di attuazione della legge n. 39 del 1989, è stata disciplinata, in particolare, la composizione della commissione d'esame, nominata per ciascun corso dal presidente della camera di commercio. Questa disposizione regolamentare è stata annullata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 391 del 1991, in quanto invasiva delle competenze regionali.

Il decreto ministeriale oggetto del ricorso modifica il decreto ministeriale n. 300 del 1990 (concernente le materie e le modalità degli esami prescritti per l'iscrizione al ruolo degli agenti d'affari in mediazione) e stabilisce, determinandone la composizione, che la commissione giudicatrice è nominata dal presidente della camera di commercio per ogni sessione d'esame, anziché per ogni corso preparatorio.

3. - Ad avviso della Regione Lombardia il decreto riproduce sostanzialmente, con variazioni marginali, l'art. 16 del decreto ministeriale n. 452 del 1990, sotto le apparenze di una nuova manifestazione della potestà regolamentare, demandata al Ministro dalla legge n. 39 del 1989, e di una integrazione e modificazione del regolamento dettato con il decreto ministeriale n. 300 del 1990.

Anche il nuovo regolamento sarebbe comunque invasivo delle attribuzioni regionali. La disciplina delle "materie" e delle "modalità" dell'esame (demandata al Ministro dall'art. 2, secondo comma, lettera e), della legge n. 39 del 1989) è, ad avviso della ricorrente, cosa diversa dalla disciplina della composizione delle commissioni. Le norme che incidono sulla competenza delle regioni, anche in nome di ipotetici interessi nazionali, possono essere dettate solo con legge e non nell'esercizio della potestà regolamentare dell'esecutivo. Un regolamento ministeriale di esecuzione e di attuazione di una legge statale non può porre norme dirette a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materia ad esse attribuite.

La ricorrente ritiene violate le competenze regionali in materia di istruzione artigiana e professionale, quali delineate dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione anche agli artt. 35, 36 e 40 del d.P.R. n. 616 del 1977 e 14 della legge n. 845 del 1978. Gli artt. 35, 36 e 40 del d.P.R. n. 616 del 1977 definiscono le attribuzioni delle regioni in materia di istruzione artigiana e professionale senza riservare allo Stato la disciplina della composizione delle commissioni di esame né la loro formazione. La legge quadro in materia di formazione professionale (n. 845 del 1978) dispone (all'art. 14, primo comma) che "le prove finali per l'accertamento dell'idoneità conseguita", al termine dei corsi di formazione professionale, devono essere conformi alla disciplina statale diretta a stabilirne i contenuti in relazione alla definizione delle qualifiche professionali, ai sensi dell'art. 18, lettera a), della stessa legge, ma "sono svolte di fronte a commissioni esaminatrici, composte nei modi previsti dalle leggi regionali", sia pure rispettando i criteri dettati dalla legge statale.

Il decreto impugnato ignorerebbe, in assenza di qualsiasi base legislativa, tale competenza regionale, dettando una puntuale ed esaustiva disciplina della composizione delle commissioni di esame e sottraendo alla regione la competenza amministrativa a nominarle.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Lombardia concerne il regolamento con il quale il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha stabilito la composizione della commissione giudicatrice per l'esame diretto ad accertare l'attitudine e la capacità professionale di chi, senza essere in possesso del prescritto titolo di studio (diploma di scuola secondaria di secondo grado ad indirizzo commerciale o laurea in materie commerciali o giuridiche), aspira all'iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione (decreto ministeriale 7 ottobre 1993, n. 589). A tale esame sono ammessi coloro che hanno prestato per almeno due anni la loro opera presso imprese esercenti l'attività di mediazione o hanno frequentato un apposito corso preparatorio (art. 2, terzo comma, lettera e), della legge 3 febbraio 1989, n. 39).

La ricorrente ritiene che la disposizione regolamentare denunciata ripeta sostanzialmente il contenuto di altra disposizione (art. 16 del decreto ministeriale 21 dicembre 1990, n. 452) già annullata dalla Corte con sentenza n. 391 del 1991, a seguito di analogo ricorso della stessa Regione Lombardia. Ad avviso della ricorrente il decreto ministeriale n. 589 del 1993, oltre ad eludere il giudicato costituzionale, violando gli artt. 134 e 137 della Costituzione, sarebbe, come il precedente, invasivo delle attribuzioni riservate alle regioni dagli artt. 117 e 118 della Costituzione in materia di istruzione artigiana e professionale, quale configurata dalle norme di trasferimento delle relative competenze (artt. 35, 36 e 40 del d.P.R. n. 616 del 1977 e 14 della legge n. 845 del 1978). Inoltre la disposizione regolamentare non avrebbe potuto essere adottata con decreto ministeriale, toccando materie di competenza regionale, e sarebbe priva di base legislativa, giacché nella nozione di "materie" e "modalità" dell'esame, rimesse alla determinazione del Ministro dell'industria dall'art. 3 della legge n. 39 del 1989,

non potrebbe essere compresa la composizione delle commissioni di esami.

2. - Preliminarmente va rilevato che, anche indipendentemente dalla diversità di contesto nel quale le due disposizioni si collocano, la norma regolamentare ora denunciata come invasiva (art. 1 del decreto ministeriale n. 589 del 1993) si differenzia da quella in precedenza posta dall'art. 16 del decreto ministeriale n. 452 del 1990 e già annullata dalla Corte: la prima si inseriva tra le disposizioni di attuazione previste, in generale, dall'art. 11 della legge n. 39 del 1989, mentre la nuova disposizione modifica un diverso regolamento specificamente destinato a determinare materie e modalità degli esami prescritti per l'iscrizione al ruolo degli agenti di affari in mediazione (decreto ministeriale 21 febbraio 1990, n. 300). La disposizione in precedenza annullata, difatti, ancorava la commissione di esami a ciascun corso preparatorio, e la configurava quale elemento finale interno al corso stesso, in quanto tale compreso nell'ambito di competenza regionale in materia di formazione professionale. Diversamente la nuova disposizione regolamentare, che colloca la commissione giudicatrice chiamata ad accertare l'attitudine e la capacità professionale dell'aspirante all'iscrizione nel ruolo dei mediatori del tutto al di fuori dell'ambito dei corsi, stabilendo sessioni di esami indipendenti dallo svolgimento dei corsi preparatori: sessioni alle quali sono ammessi tanto coloro che hanno frequentato i corsi quanto coloro che hanno maturato la prescritta esperienza professionale lavorando per almeno due anni presso imprese di mediazione. Gli esami, e la commissione chiamata a giudicarli, sono dunque riferiti esclusivamente al momento della verifica dei requisiti per la iscrizione nel ruolo degli agenti di affari in mediazione.

3. - La delimitazione dei confini tra attribuzioni statali e regionali in materia di esami collegati all'istruzione ed alle attività professionali segue un criterio di distinzione delle rispettive competenze collegato alle finalità che gli esami adempiono, tenuto conto della contiguità tra momento formativo ed accertamento della idoneità per l'esercizio di una professione. La verifica del profitto di un corso di qualificazione è difatti cosa diversa dall'accertamento dell'idoneità all'esercizio di una professione (alla quale pure i corsi possono essere preordinati) mediante la iscrizione in appositi albi o ruoli. In caso di esami che, con l'iscrizione, consentono l'esercizio dell'attività sull'intero territorio nazionale, non vi è dubbio che sia necessaria una disciplina unitaria, di competenza statale, per quanto attiene alla verifica della professionalità, anche con riferimento alla commissione destinata a valutare l'idoneità (sentenze n. 216 del 1976; 89 del 1977; 165 del 1989; 245 del 1990; 346 del 1991; 341 del 1992; 441 del 1992 e 21 del 1994). Difatti in questo caso l'esame non costituisce il complemento e il completamento del corso di formazione professionale, di competenza regionale, ma rappresenta lo strumento di accertamento di un requisito per l'accesso ad un albo o ruolo ed il presupposto per l'esercizio di una professione.

4. - Gli esami previsti per l'iscrizione nel ruolo degli agenti d'affari in mediazione costituiscono, appunto, una particolare verifica di idoneità professionale, sostitutiva di un titolo di studio (laurea o diploma di scuola secondaria di secondo grado) rilasciato dallo Stato. Non si tratta, quindi, di esami necessariamente collegati alla frequenza di un corso preparatorio, che rimane affidato alla competenza regionale: difatti è egualmente ammesso agli esami chi, non avendo frequentato alcun corso, ha tuttavia maturato per un tempo prefissato una specifica esperienza lavorativa. Inoltre l'iscrizione nel ruolo tenuto presso ciascuna camera di commercio, cui l'esame consente di accedere, abilita all'esercizio dell'attività di mediazione su tutto il territorio nazionale (art. 3, primo comma, della legge n. 39 del 1989) e consente il trasferimento della iscrizione a seguito di variazione della residenza.

Tanto basta perché la disciplina degli esami sia compresa nelle attribuzioni dello Stato.

5. - Non può essere accolta l'opinione della Regione ricorrente, che ritiene la determinazione della composizione della commissione giudicatrice del tutto estranea alle "modalità" dell'esame, la cui disciplina è demandata dalla legge al Ministro dell'industria, giacché la formazione delle commissioni giudicatrici rappresenta un presupposto organizzativo

dell'esame stesso (cfr. sentenza n. 341 del 1992) ed in quanto tale rientra nelle sue "modalità".

6. - Il ricorso della Regione Lombardia deve essere pertanto respinto, restando assorbito ogni altro profilo, in particolare relativo alla forma del provvedimento adottato. Di conseguenza va dichiarato che spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il potere di definire la composizione della commissione giudicatrice dell'esame prescritto per l'iscrizione a ruolo degli agenti d'affari in mediazione, esercitato con il decreto ministeriale 7 ottobre 1993, n. 589.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il potere di definire la composizione della commissione giudicatrice dell'esame prescritto per l'iscrizione a ruolo degli agenti d'affari in mediazione, esercitato con il decreto ministeriale 7 ottobre 1993, n. 589.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1994.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.