CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **462/1994** (ECLI:IT:COST:1994:462)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **08/11/1994**; Decisione del **15/12/1994**
Deposito del **30/12/1994**; Pubblicazione in G. U. **04/01/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21343**
Atti decisi:

N. 462

SENTENZA 15-30 DICEMBRE 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, 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 Umbria notificato il 9 maggio 1994, depositato in Cancelleria il 13 maggio successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'art. 8, secondo comma, del decreto del Ministro dei beni culturali e ambientali 31 gennaio 1994, n. 171 (Regolamento recante determinazione di indirizzi, criteri e modalità per la gestione del servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo, dei servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito nell'ambito del prestito bibliotecario, nonché dei servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale presso i musei, le gallerie, gli scavi archeologici, le

biblioteche e gli archivi di Stato e gli altri istituti dello Stato consegnatari di beni culturali) ed iscritto al n. 14 del registro conflitti 1994;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 1994 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Alberto Predieri per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Giuseppe O. Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 9 maggio 1994 la Regione Umbria ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'art. 8, secondo comma, del regolamento adottato dal Ministro per i beni culturali e ambientali con decreto 31 gennaio 1994, n. 171, recante la "determinazione di indirizzi, criteri e modalità per la gestione dei servizi aggiuntivi presso i musei, le gallerie, gli scavi archeologici, le biblioteche e gli archivi di Stato e gli altri istituti dello Stato consegnatari di beni culturali".

La Regione chiede si dichiari che non spetta al Ministro per i beni culturali e ambientali prevedere, con proprio regolamento, e autorizzare l'esperimento di gare per l'assegnazione della gestione integrata di servizi aggiuntivi di musei ed istituti di enti locali territoriali che lo richiedano, sentita la regione interessata, la quale designa un componente della commissione aggiudicatrice. Di conseguenza chiede l'annullamento dell'art. 8, secondo comma, del decreto ministeriale n. 171 del 1994, che, con questa disposizione, invaderebbe competenze regionali in materia di musei e biblioteche di enti locali o di interesse locale (artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e relative norme interposte). La stessa disposizione sarebbe inoltre viziata perché in contrasto con i principi di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97).

2. - La Regione ricorrente ricorda che il decreto-legge 14 novembre 1992, n. 433 (convertito in legge, con modificazioni, con la legge 14 gennaio 1993, n. 4), nel disporre misure urgenti per il funzionamento dei musei statali, prevede che presso di essi e presso le biblioteche e gli archivi di Stato possono essere istituiti servizi aggiuntivi (quali la vendita di cataloghi e di materiale informativo, la fornitura ed il recapito di riproduzioni, i servizi di caffetteria, ristorazione e guardaroba) offerti al pubblico a pagamento.

L'art. 4, secondo comma, del decreto-legge demanda ad un regolamento, da adottare con decreto del Ministro per i beni culturali ed ambientali, la determinazione degli indirizzi, dei criteri e delle modalità per la gestione di tali servizi.

Ad avviso della ricorrente il regolamento, anziché limitarsi a dettare la relativa disciplina per gli istituti statali, provvederebbe anche per i corrispondenti istituti degli enti locali. Difatti l'art. 8 del decreto ministeriale n. 171 del 1994, dopo aver previsto la possibilità di un'unica gara per la gestione dei servizi aggiuntivi nei musei e negli istituti minori (primo comma), consente che tale gara comprenda anche l'affidamento dei servizi per musei di enti locali che ne facciano richiesta (secondo comma).

La ricorrente ritiene che quest'ultima disposizione invada proprie competenze, già esercitate in materia di musei e biblioteche di enti locali con una disciplina organica (leggi regionali 3 giugno 1975, n. 39, 3 maggio 1990, n. 35 e 3 maggio 1990, n. 37, anche con riferimento all'organizzazione dei servizi, compresi quelli che il decreto-legge n. 433 del 1992 definisce "aggiuntivi").

La Regione osserva che la competenza in materia di "musei o biblioteche di enti locali", attribuita alle regioni dall'art. 117 della Costituzione (e definita dagli artt. 7 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3 e 47 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), ha un contenuto che comprende tutte le funzioni riconducibili a tali istituzioni. In ordine ad esse lo Stato è privo di potestà amministrativa e può intervenire solo con norme di principio. Non potrebbe dunque disporre con riferimento ai servizi, anche "aggiuntivi", perché altrimenti finirebbe per ingerirsi nella organizzazione dei musei, archivi e biblioteche degli enti locali.

A nulla rileverebbe, ad avviso della Regione, che la norma non obblighi i musei ed istituti di enti locali, essendo applicabile solo quando questi ultimi lo richiedano. La lesione delle competenze regionali si verificherebbe egualmente, essendo riservata alla discrezionalità di un'autorità statale (incompetente, secondo l'art. 117 della Costituzione) la decisione se procedere o meno all'applicazione di un sistema previsto per i soli musei statali.

La disposizione regolamentare denunciata sarebbe inoltre del tutto vaga ed ambigua e, per questo aspetto, in contrasto con i principi di buon andamento dell'amministrazione e di ragionevolezza (artt. 97 e 3 della Costituzione).

La ricorrente ritiene, infine, che non si è in presenza di un esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, che spetta allo Stato nelle materie di competenza regionale. Ma se anche la disposizione denunciata fosse così qualificata, essa sarebbe allora viziata nella forma giacché l'atto di indirizzo e coordinamento non può essere adottato con un decreto ministeriale.

3. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che sostiene l'infondatezza del conflitto.

L'Avvocatura riconosce le attribuzioni regionali in materia di musei e biblioteche di enti locali, secondo i principi definiti dalla giurisprudenza costituzionale, e considera invasivo un intervento diretto dello Stato a favore delle istituzioni museali di interesse locale. Ritiene tuttavia che la norma regolamentare impugnata non si ponga in contrasto con quei principi, in quanto la possibilità di addivenire alla gestione integrata di servizi aggiuntivi, estesa ai musei di enti locali mediante l'indizione di un'unica gara, sarebbe regolata dal decreto ministeriale secondo un modulo consensuale, nel quale assumono rilievo determinante le valutazioni, non solo dell'ente interessato, ma anche della regione competente.

4. - In prossimità dell'udienza la Regione Umbria ha depositato una memoria per ribadire le argomentazioni svolte nel ricorso.

Considerato in diritto

1. - La Regione Umbria denuncia come invasivo delle proprie attribuzioni l'art. 8, secondo comma, del regolamento adottato con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 31 gennaio 1994, n. 171, in attuazione delle misure urgenti per il funzionamento dei musei statali disposte con il decreto-legge 14 novembre 1992, n. 433, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 14 gennaio 1993, n. 4.

L'art. 4, secondo comma, del decreto-legge ha autorizzato il Ministro ad adottare un regolamento per fissare indirizzi, criteri e modalità per la gestione dei servizi aggiuntivi (editoriale, di riproduzione e recapito del prestito bibliotecario, di ristorazione, di guardaroba e vendita di beni correlati all'informazione museale), offerti al pubblico a pagamento presso musei, biblioteche e archivi di Stato.

Il regolamento, nel disciplinare le modalità e le procedure che il capo di ciascun istituto deve seguire per l'attivazione dei previsti servizi aggiuntivi, stabilisce che, se ritenuto opportuno e conveniente per promuovere l'effettiva presenza e l'efficiente gestione dei servizi stessi, possa essere autorizzato l'esperimento di un'unica gara per più istituti (art. 8, primo comma). Lo stesso regolamento consente, inoltre, che la gara possa essere svolta anche per la gestione integrata di servizi aggiuntivi di musei ed istituti di enti locali territoriali che lo richiedano, sentite le amministrazioni regionali interessate; in tal caso la commissione aggiudicatrice delle licitazioni è integrata con un componente designato dalla regione interessata (art. 8, secondo comma).

La ricorrente ritiene che quest'ultima previsione invada le attribuzioni ad essa riservate dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione in materia di musei e biblioteche di enti locali, quali configurate dalle disposizioni di trasferimento delle funzioni alle regioni (artt. 7 del d.P.R. n. 3 del 1972 e 47 del d.P.R. n. 616 del 1977). La ricorrente denuncia, inoltre, vizi sostanziali della disposizione regolamentare che, per il suo incerto ed ambiguo contenuto, sarebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione (art. 3 e 97 della Costituzione). Infine afferma che l'atto impugnato, se ritenuto di indirizzo e coordinamento, sarebbe stato adottato in una forma non adeguata, giacché atti di questa natura non possono trovare espressione in un decreto ministeriale.

2. - Il ricorso muove dal presupposto interpretativo che la disposizione regolamentare denunciata sia rivolta ai musei ed istituti di enti locali territoriali ed attribuisca ad essi, disciplinandola, la facoltà di accedere alla gestione dei previsti servizi aggiuntivi a pagamento destinati al pubblico, integrati con quelli di analoghe istituzioni statali, senza che assumano alcun effettivo rilievo, al di là del previsto parere, la disciplina e la volontà regionale.

Questa interpretazione non può essere condivisa.

L'art. 8, secondo comma, del decreto ministeriale n. 171 del 1994 si inserisce nel contesto di una disciplina dettata per i musei ed altre istituzioni culturali statali, stabilendo i casi e le modalità con le quali i capi dei singoli istituti possono accedere alle richieste di analoghe istituzioni di enti locali territoriali per lo svolgimento di gare dirette a realizzare la gestione integrata di servizi aggiuntivi da offrire al pubblico a pagamento.

La norma regolamentare non solo non obbliga in alcun modo i musei di enti locali ad attivare tali procedure, ma, intesa nella sua esatta portata, non disciplina neppure i casi e le modalità secondo le quali quei musei possono accedere alla gestione integrata di servizi, essendo tale facoltà rimessa alla regolamentazione propria degli enti interessati e delle amministrazioni per essi competenti.

L'art. 8, secondo comma, del decreto ministeriale n. 171 del 1994 si limita esclusivamente a predisporre uno strumento preordinato alla collaborazione tra istituzioni diverse in questo settore, rimanendo ferma la disciplina propria per ciascuna di esse, e quindi salvaguardate le competenze regionali. La collaborazione per la gestione integrata dei previsti servizi - che per non comportare oneri a carico delle amministrazioni interessate devono avere dimensioni che consentano economicità di gestione - richiede la convergenza di volontà diverse.

La norma regolamentare oggetto del conflitto di attribuzione è rivolta alle amministrazioni statali, per consentire ad esse una collaborazione, che presuppone il consenso della regione interessata, sempre necessario per l'esperimento di un'unica gara integrata per l'affidamento dei servizi in questione. Questo principio risulta non tanto dalla previsione che, in relazione alla richiesta degli enti locali, siano sentite le regioni interessate (espressione questa che potrebbe far ritenere ci si trovi in presenza di un parere), quanto dalla necessità che la commissione aggiudicatrice della licitazione prevista per l'attribuzione dei servizi sia composta con un membro designato dalla regione. Questo atto non può che essere consequenziale al

consenso della regione interessata, la quale non è in alcun modo vincolata a fare la designazione.

3. - In conclusione l'atto denunciato, essendo esclusivamente indirizzato ad amministrazioni dello Stato, e presupponendo come essenziale, perché si attui la collaborazione in esso prevista, il consenso della regione interessata, non è idoneo a menomare le attribuzioni regionali.

Il ricorso della Regione Umbria deve essere pertanto dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Umbria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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.