CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **69/1995** (ECLI:IT:COST:1995:69)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **24/01/1995**; Decisione del **22/02/1995**
Deposito del **01/03/1995**; Pubblicazione in G. U. **08/03/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21900**
Atti decisi:

N. 69

SENTENZA 22 FEBBRAIO-1 MARZO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: 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, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento notificato il 18 luglio 1994, depositato in Cancelleria il 23 luglio 1994, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'art. 1 comma 3; dell'art. 2 commi 1, 2 lett. b), 3 lett. b), 4 e 6; dell'art. 3 comma 2; dell'art. 4 e dell'art. 5 comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 390 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti amministrativi di approvazione delle deliberazioni degli enti autonomi fieristici vigilati dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di riconoscimento della qualifica di internazionale delle manifestazioni fieristiche di autorizzazione allo svolgimento di manifestazioni fieristiche e di emanazione del calendario ufficiale delle manifestazioni fieristiche), ed iscritto al n. 25 del registro conflitti

1994;

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

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 1995 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'avv. Valerio Onida per la Provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. - La Provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al d.P.R. 18 aprile 1994, n. 390 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti amministrativi di approvazione delle deliberazioni degli enti autonomi fieristici vigilati dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di riconoscimento della qualifica di internazionale delle manifestazioni fieristiche, di autorizzazione allo svolgimento di manifestazioni fieristiche e di emanazione del calendario ufficiale delle manifestazioni fieristiche), di cui impugna le seguenti disposizioni: art. 1 comma 3; art. 2 commi 1, 2 lett. b), 3 lett. b), 4 e 6; art. 3 comma 2; art. 4; art. 5 comma 2.

La ricorrente afferma che il regolamento è illegittimo e lesivo della sua sfera di autonomia (artt. 8, n. 12, e 16 Statuto, e norme di attuazione, contenute nel d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017), perché disciplina oggetti estranei all'autorizzazione legislativa da cui trae origine (legge 24 dicembre 1993, n. 537); e viola, altresì, il principio di legalità sostanziale e le regole dei rapporti fra fonti, nella specie l'art. 17, comma 1, lett. b), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

L'art. 1, comma 3 (che qualifica il regolamento come atto di indirizzo e coordinamento) non ha alcun fondamento specifico; né riceve supporto dall'art. 2 della citata legge n. 537 del 1993. Parimenti illegittime sono le altre disposizioni impugnate (artt. 2 e 3, nelle parti prima indicate), che pretendono di regolare procedimenti di competenza delle Regioni e delle Province autonome. Anche l'art. 4 ne introduce alcune del tutto estranee alla semplificazione dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 2, commi 7 e 9, della legge n. 537, giacché vi si pongono criteri sostanziali di regolamentazione dell'attività fieristica (tempo delle manifestazioni e rilascio delle autorizzazioni), oltrepassando i canoni fissati dal legislatore per l'esercizio della potestà regolamentare e al di fuori, peraltro, dei procedimenti di competenza statale. Illegittimo sarebbe infine l'art. 5, comma 2, laddove mira a disciplinare la vigilanza della Regione sugli enti fieristici.

1.2. - La ricorrente osserva che le norme di attuazione dello Statuto prevedono una chiara delimitazione delle competenze fra Stato e Provincia, nonché il parere di quest'ultima circa l'esercizio della competenza statale sulla tenuta del calendario nazionale delle fiere (art. 6 d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017). Potrebbe quindi ritenersi che il regolamento non trovi applicazione nell'ambito provinciale, ma una siffatta interpretazione non è certa, onde - a fini tuzionistici - il conflitto. La Provincia ricorda, poi, che in base al decreto legislativo n. 266 del 1992 gli atti di indirizzo e coordinamento la vincolano soltanto al conseguimento degli obiettivi in essi stabiliti, mentre il regolamento - che non è stato sottoposto al suo parere preventivo - detta precise norme organizzatorie, in violazione, dunque, anche dell'art. 3, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 266.

2.1. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza del ricorso. Il resistente osserva, innanzitutto, come le disposizioni di cui all'art. 2, commi 1, 2 e 3, abbiano valore

ricognitivo delle competenze disposte dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Lungi dal disciplinare i procedimenti di autorizzazione e riconoscimento della qualifica fieristica di competenza regionale e provinciale, il regolamento si limita a indicare le scadenze entro cui effettuare gli adempimenti per la formazione del calendario ufficiale delle manifestazioni fieristiche, che l'art. 53 del d.P.R. n. 616 del 1977 riserva alla competenza statale.

Nella norma che affida allo Stato il potere di redigere il calendario, è insito il potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento: l'elaborazione di esso non consiste, infatti, in una mera registrazione di date e qualifiche delle varie manifestazioni programmate dagli enti competenti, ma implica un potere di coordinamento, da esercitare sentite le regioni. I criteri dettati sulla concomitanza delle iniziative sono dunque espressione di tale funzione: non incidono sui poteri di riconoscimento della qualifica di autorizzazione, ma sui tempi di svolgimento, mentre la potestà statale relativa alla qualifica di fiera internazionale condiziona senza dubbio - secondo l'Avvocatura - le competenze per le qualifiche inferiori, che potranno essere attribuite soltanto in base alle risultanze delle qualificazioni, di superiore rilievo, effettuate dallo Stato. Ciò che può dirsi anche per i procedimenti di autorizzazione allo svolgimento delle manifestazioni fieristiche, che sono correlati a quelli sul riconoscimento della qualifica. Con specifico riguardo alla contestazione mossa all'art. 1, comma 3 (autoqualificazione del regolamento come atto di indirizzo e coordinamento), si replica invece che tale potere, implicito in quello di formazione del calendario, è previsto dall'art. 8 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7.

Con riferimento all'art. 5 del regolamento (vigilanza sugli enti fieristici), si ritiene corretto che i criteri prescritti per gli enti vigilati dallo Stato vengano estesi anche a quelli vigilati dalle regioni. Come non sarebbe fondata nemmeno la doglianza sulla mancata consultazione della Provincia, dal momento che il regolamento è stato emanato in seguito al parere, favorevole, espresso dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 30 marzo 1994. E, comunque, non vi sarebbe incompatibilità tra le disposizioni impugnate e lo Statuto speciale della Regione: l'art. 6 del d.P.R. n. 1017 del 1978, invocato dalla ricorrente, riconosce che la formazione del calendario compete allo Stato, sentite le Province autonome.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Trento solleva conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al d.P.R. 18 aprile 1994, n. 390, che introduce norme regolamentari per la semplificazione di procedimenti amministrativi sulle fiere, secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 537 del 1993. In particolare, la ricorrente impugna le seguenti disposizioni del regolamento ora citato: art. 1 comma 3; art. 2 commi 1, 2 lett. b), 3 lett. b), 4 e 6; art. 3 comma 2; art. 4; art. 5 comma 2.

Va compiuta, preliminarmente, una breve ricognizione sull'assetto delle attribuzioni rilevanti nel presente giudizio.

È di tutta evidenza che la legge n. 537 del 1993 non ha inteso (né d'altronde poteva) innovare il riparto di competenze fra lo Stato e le Province autonome: l'art. 2, sulla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, prevede l'emanazione di regolamenti - ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 - con specifico riguardo all'approvazione delle delibere degli enti fieristici vigilati dal Ministero dell'industria, al riconoscimento della qualifica internazionale delle manifestazioni fieristiche, all'emanazione del calendario. Nulla consente di ritenere che tale semplificazione tocchi le competenze delle due Province: i regolamenti, per il loro rango, non sono infatti abilitati a modificare le competenze sostanziali né i presupposti e i requisiti preordinati all'emanazione dei

provvedimenti amministrativi cui i procedimenti si riferiscono (com'è sottolineato anche dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema del regolamento espresso dall'adunanza generale del 24 marzo 1994).

Ora, la Provincia ha competenza primaria in tema di fiere e mercati (Statuto, art. 8, n. 12 e norme di attuazione di cui al d.P.R. 1017 del 1978, art. 6); e non può certo immaginarsi che le prescrizioni impugnate possano incidere sull'ambito di dette attribuzioni. Sotto un profilo più generale, va perciò aggiunto che la regolamentazione, da parte della Regione, dei procedimenti amministrativi di propria spettanza costituisce un corollario della competenza in materia di ordinamento degli uffici, espressione della sua potestà di autorganizzazione (sentenze nn. 461/1992 e 465/1991).

In conclusione, non vi è dubbio che le norme regolamentari impugnate - le quali tendono a conformare procedimenti di competenza provinciale - risultino illegittime per mancanza di valida base legislativa a loro giustificazione, e comunque invasive della sfera di attribuzioni, costituzionalmente protetta, dell'ente autonomo.

2. - L'Avvocatura generale afferma che il regolamento impugnato è atto di indirizzo e coordinamento: non vi sarebbe dunque violazione del principio di legalità sostanziale; e alla Provincia - che eccepisce l'assenza di una base legislativa per l'adozione dell'atto di indirizzo e coordinamento - oppone il potere statale di formazione del calendario contemplato dall'art. 53, n. 3, del d.P.R. n. 616/1977. Ma il potere d'indirizzo e di coordinamento deve avere, per costante giurisprudenza di questa Corte, fondamento esplicito - che qui manca - e inoltre deve possedere quei requisiti peculiari richiesti, per le due Province autonome, dal decreto legislativo n. 266 del 1992, il cui art. 3 viene espressamente invocato dalla ricorrente. Il regolamento - autoqualificatosi atto di indirizzo e coordinamento - non si limita a fissare obiettivi, ma detta anche norme di organizzazione, e non è stato sottoposto, peraltro, neanche al prescritto parere della Provincia autonoma. Entrambi i profili realizzano una violazione della citata norma di attuazione statutaria, che non può essere modificata o derogata dalla legge ordinaria né tanto meno da una norma regolamentare (sentenze nn. 40 e 38 del 1992).

Il raccordo tra lo Stato e la Provincia autonoma, in vista dell'elaborazione del calendario delle fiere, dovrà dunque svolgersi secondo i canoni della leale cooperazione fra i due livelli di governo, precisati dalla giurisprudenza di questa Corte (fra le varie, sentenze nn. 377, 359, 355, 109 del 1993, 497 del 1992).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato, in relazione al d.P.R. 18 aprile 1994, n. 390 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti amministrativi di approvazione delle deliberazioni degli enti autonomi fieristici vigilati dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di riconoscimento della qualifica di internazionale delle manifestazioni fieristiche, di autorizzazione allo svolgimento di manifestazioni fieristiche e di emanazione del calendario ufficiale delle manifestazioni fieristiche), adottare atti di indirizzo e coordinamento nei confronti della Provincia autonoma di Trento al di fuori della procedura e dei limiti previsti dall'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, e introdurre, con norme regolamentari, prescrizioni sullo svolgimento dei procedimenti amministrativi di competenza della Provincia autonoma; e conseguentemente annulla l'art. 1 comma 3; l'art. 2 commi 1, 2 lett. b), 3 lett. b), 4 e 6; l'art. 3 comma 2; l'art. 4; l'art. 5 comma 2 del citato d.P.R. n. 390/1994,

nella parte in cui si applicano a detta Provincia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 1 marzo 1995.

Il cancelliere: FRUSCELLA

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.