CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **121/1997** (ECLI:IT:COST:1997:121)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Udienza Pubblica del **11/03/1997**; Decisione del **05/05/1997**
Deposito del **06/05/1997**; Pubblicazione in G. U. **14/05/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23228 23229 23230**
Atti decisi:

N. 121

SENTENZA 5-6 MAGGIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della provincia autonoma di Trento e della provincia autonoma di Bolzano, notificati rispettivamente il 22 marzo ed il 17 aprile 1996, depositati in cancelleria il 1 ed il 22 aprile 1996, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del d.P.R. 13 dicembre 1995 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande) ed iscritti rispettivamente ai nn. 7 e 13 del registro conflitti 1996;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avv.ti Giandomenico Falcon per la provincia autonoma di Trento e Rolando Riz e Sergio Panunzio per la provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con due distinti ricorsi per conflitto di attribuzione regolarmente notificati, rispettivamente, il 22 marzo e il 17 aprile 1996, e depositati, rispettivamente, il 1 ed il 22 aprile 1996, la provincia autonoma di Trento (reg. confl. n. 7 del 1996) e la provincia autonoma di Bolzano (reg. confl. n. 13 del 1996) hanno impugnato il d.P.R. 13 dicembre 1995, recante "Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande".

Il decreto impugnato è stato emanato sulla base dell'art. 3 della legge 25 agosto 1991, n. 287, il quale prevede che "sulla base delle direttive proposte dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (...) e deliberate ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera d, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (disposizione che attribuisce alla competenza del Consiglio dei Ministri la deliberazione degli atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni), le regioni (...) fissano periodicamente criteri e parametri atti a determinare il numero delle autorizzazioni rilasciabili" dai comuni per gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande: criteri e parametri "fissati in relazione alla tipologia degli esercizi tenuto conto anche del reddito della popolazione residente e di quella fluttuante, dei flussi turistici e delle abitudini di consumo extradomestico".

Stando al provvedimento in questione, che si autoqualifica "atto di indirizzo e di coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano", e che si indirizza espressamente anche a queste ultime, le regioni, nell'indicare ai comuni i criteri e i parametri da seguire, debbono osservare alcune "direttive", indicate nelle lettere da a a g del n. 1; mentre il n. 2 a sua volta dispone che le regioni sono tenute a emanare i criteri e i parametri entro 120 giorni dalla pubblicazione del decreto medesimo.

La provincia di Trento sostiene preliminarmente che sarebbe frutto di un equivoco il riferimento, nel citato art. 3 della legge n. 287 del 1991, alla lettera d dell'art. 2, comma 3, della legge n. 400 del 1988 - disposizione che concerne gli atti di indirizzo e coordinamento - anziché alla lettera e, concernente le direttive governative per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni. Infatti, osserva la provincia, la materia dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande è stata delegata alle regioni a statuto ordinario dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 52, comma 1, lettera a), mentre è attribuita come competenza propria alle province di Trento e di Bolzano dallo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige (art. 9, n. 3 e n. 7, e art. 16).

Un primo motivo di illegittimità del decreto impugnato consisterebbe dunque nell'avere indebitamente esteso l'efficacia delle direttive, previste per le attività delegate delle regioni ordinarie, alle province autonome di Trento e Bolzano, competenti invece a titolo proprio.

L'atto impugnato, autoqualificandosi - indebitamente, secondo la ricorrente - come atto di indirizzo e coordinamento, sarebbe comunque, in quanto tale, del tutto privo di fondamento legislativo.

Le ricorrenti, collocandosi poi - la provincia di Trento in via subordinata - nella prospettiva della qualificazione del provvedimento come atto di indirizzo e coordinamento, affermano che esso violerebbe le speciali norme di attuazione dello statuto dettate con l'art. 3 del d.lgs. 16

marzo 1992, n. 266.

Tali norme stabiliscono che - restando impregiudicata la consultazione obbligatoria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, prevista dall'art. 12, comma 5, della legge n. 400 del 1988 sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento - la regione Trentino-Alto Adige o le province autonome, secondo le rispettive competenze, debbono essere consultate "su ciascun atto amministrativo di indirizzo e coordinamento per quanto attiene alla compatibilità di esso con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione" (comma 3); e che se gli enti interpellati manifestano avviso motivato di incompatibilità dell'atto con lo statuto o le norme di attuazione, l'efficacia dell'atto medesimo nel territorio regionale o provinciale rimane sospesa per trenta giorni, nonché - ove entro tale termine esso venga impugnato con ricorso per conflitto di attribuzioni - fino alla pronuncia di questa Corte, salva decisione contraria della Corte stessa (commi 4 e 5).

Secondo le province ricorrenti, l'atto impugnato sarebbe illegittimo in quanto emanato senza sottoporlo al previo avviso delle province medesime: in proposito, la provincia di Trento sostiene che ciò ne comporterebbe la inapplicabilità nel proprio territorio, ma che comunque esso, in quanto rivolto anche alle province autonome, manifesterebbe una pretesa statale di per sé lesiva.

Inoltre, ad avviso delle ricorrenti, l'atto sarebbe illegittimo quanto al suo contenuto dispositivo. Infatti l'art. 3, comma 2, delle citate norme di attuazione di cui al decreto legislativo n. 266 del 1992 stabilisce che gli atti di indirizzo e coordinamento vincolano la regione Trentino-Alto Adige e le province di Trento e Bolzano "solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti", restando riservata agli enti autonomi l'emanazione delle norme di organizzazione eventualmente occorrenti per la loro attuazione. Ora, secondo le ricorrenti, l'atto in questione conterrebbe alcune disposizioni che non si limitano a fissare obiettivi o risultati, ma dettano una disciplina di dettaglio vincolante. Vengono citati in proposito la previsione di periodicità triennale della adozione dei criteri e parametri provinciali (n. 1, lettera d); il divieto di porre limiti massimi alle autorizzazioni rilasciabili (n. 1, lettera f); l'obbligo di emanare criteri e parametri entro 120 giorni dalla pubblicazione dell'atto medesimo (n. 2).

Infine, la provincia di Trento sostiene che l'atto sarebbe illegittimo per contrasto con la disposizione dell'art. 3, comma 7, delle citate norme di attuazione, ai cui sensi l'atto di indirizzo, ove sia emanato in applicazione di principi e norme statali sopravvenute che impongono un adeguamento della legislazione provinciale, ma non si applicano direttamente nella regione (in forza delle disposizioni dell'art. 2 delle stesse norme di attuazione), "non vincola direttamente l'attività amministrativa della regione e delle province per quanto permangono in vigore" le leggi provinciali soggette ad adeguamento. Nella specie, infatti, sarebbe in vigore una legislazione provinciale, con la quale non sarebbero compatibili le disposizioni prima ricordate del decreto impugnato.

2. - Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri (peraltro fuori termine nel giudizio promosso dalla provincia di Bolzano), chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o infondati.

L'Avvocatura erariale ricorda che l'art. 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha delegato l'esercizio delle funzioni amministrative nella materia in questione alle regioni ordinarie, le quali dunque, ai sensi dell'art. 7 dello stesso decreto, possono emanare norme legislative di attuazione. Le province autonome di Trento e di Bolzano hanno in materia una competenza concorrente o ripartita: e pertanto, secondo la difesa del Presidente del Consiglio, si troverebbero in posizione non dissimile da quella delle regioni ordinarie. Viene citata in proposito la sentenza n. 564 del 1988 di questa Corte, la quale ha affermato che la

funzione di indirizzo e coordinamento opera anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, senza che rilevi il tipo e il grado della competenza dell'ente decentrato.

La legge n. 287 del 1991, sulla cui base è stato emanato l'atto impugnato, sarebbe da considerarsi, secondo l'Avvocatura, legge quadro, le cui disposizioni si applicherebbero anche nelle regioni a statuto speciale, come norme di principio volte a garantire, tra l'altro, "il rispetto dei dettami dell'ordinamento comunitario sulla libertà di stabilimento e sulla libera circolazione delle persone e dei servizi". L'atto impugnato avrebbe dato piena e fedele attuazione all'art. 3 di detta legge n. 287 del 1991: pertanto il conflitto avrebbe se mai dovuto essere sollevato nei confronti della legge medesima.

Quanto alla lamentata violazione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 266 del 1992, l'Avvocatura erariale, ricordato che l'atto impugnato è stato emanato previa consultazione della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (sentita nella seduta del 3 dicembre 1992), sostiene che sarebbe erronea l'interpretazione della norma di attuazione affermata dalle province ricorrenti, secondo cui essa impone la consultazione delle province su ciascun atto di indirizzo e coordinamento. Si avrebbe infatti in tal modo - sostiene l'Avvocatura - un duplice procedimento di consultazione solo a favore della regione Trentino-Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano, le quali otterrebbero una ingiustificata posizione di privilegio nei confronti delle altre regioni, anche nelle materie in cui non sussiste un diverso grado di competenza delle une rispetto alle altre.

D'altra parte, sempre secondo la difesa del Presidente del Consiglio, tale interpretazione, oltre a contrastare con i principi generali dell'ordinamento in tema di semplificazione dell'azione amministrativa, di economia dei procedimenti e di divieto di bis in idem sarebbe inutile, perché le province non potrebbero far valere, in sede di consultazione specifica, interessi diversi da quelli fatti valere nella sede della Conferenza Stato-regioni.

3. - Nell'imminenza dell'udienza hanno presentato memorie le due province ricorrenti, nuovamente illustrando gli argomenti dei ricorsi, e in particolare insistendo, da un lato, sulla diversità di posizione, in questa materia, fra le province autonome di Trento e di Bolzano, titolari di una competenza amministrativa propria, e le regioni ordinarie, titolari di una competenza delegata (e in proposito anche la provincia di Bolzano, come già quella di Trento nel ricorso, argomenta che, ove l'atto impugnato contenga in realtà direttive per l'esercizio di funzioni delegate, esso non sarebbe applicabile nei confronti della ricorrente); dall'altro lato, sulla specialità della disciplina contenuta nelle norme di attuazione dettate con l'art. 3 del decreto legislativo n. 266 del 1992, che impongono specifici procedimenti per gli atti governativi di indirizzo e coordinamento che intendano esplicare efficacia anche nei confronti della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi per conflitto di attribuzioni hanno identico oggetto, e possono pertanto essere riuniti e decisi con unica pronuncia.

2. - L'atto impugnato si qualifica "di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano", e si fonda sull'art. 3, comma 4, della legge 25 agosto 1991, n. 287, che prevede "direttive", proposte dal Ministro dell'industria e deliberate "ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera d, della legge 23 agosto 1988, n. 400" (che attribuiva al Consiglio dei Ministri la competenza alla deliberazione degli atti di indirizzo e coordinamento: disposizione ora parzialmente abrogata dall'art. 8, comma 5, lettera c, della legge 15 marzo 1997, n. 59), sulla cui base le regioni debbono fissare periodicamente criteri e parametri atti a

determinare il numero delle autorizzazioni comunali per gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande.

La ricorrente provincia di Trento prospetta preliminarmente la tesi secondo cui si tratterebbe in realtà di un atto di direttiva per l'esercizio di funzioni amministrative delegate alle regioni, che come tale non potrebbe esplicare effetti nei confronti delle province autonome di Trento e di Bolzano, titolari in questa materia di competenza amministrativa propria, e non di competenza delegata alla stregua delle regioni a statuto ordinario.

Al contrario, il decreto in questione va considerato un vero atto di indirizzo e coordinamento, in conformità alla qualificazione che esso stesso si attribuisce: e ciò sia tenendo conto del rinvio operato dall'art. 3 della legge n. 287 del 1991, ai fini della procedura di deliberazione, all'art. 2, comma 3, lettera d, della legge n. 400 del 1988, sia considerando il contenuto dell'atto, volto ad indirizzare secondo criteri uniformi sull'intero territorio nazionale l'esercizio di una funzione amministrativa la quale - ancorché rientri in materia delegata alle regioni a statuto ordinario dall'art. 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 - è dalla legge attribuita alla competenza propria dei comuni, cui spetta rilasciare le autorizzazioni (art. 3, comma 1, della legge n. 287 del 1991), nonché stabilire le condizioni per il rilascio delle medesime (art. 3, comma 5, della stessa legge), sia pure in conformità ai criteri e parametri fissati dalle regioni sulla base, a loro volta, delle "direttive" governative di cui è questione.

3. - I ricorsi sono fondati. L'atto impugnato è lesivo delle attribuzioni delle ricorrenti, per l'assorbente motivo che esso è stato emanato, e pretende di esplicare efficacia anche nel territorio delle due province autonome, senza essere stato preventivamente sottoposto al parere delle province stesse "per quanto attiene alla compatibilità di esso con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione", come è prescritto dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 266 del 1992 (già entrato in vigore, si badi, al momento in cui l'atto in questione risulta essere stato sottoposto, nella seduta dal 3 dicembre 1992, alla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano).

Tale consultazione preventiva - alla quale le norme di attuazione collegano significativi effetti incidenti sulla efficacia dell'atto in caso di controversia circa la sua compatibilità con lo statuto speciale e con le norme di attuazione dello stesso, stabilendo la sospensione di tale efficacia per un tempo determinato nel caso di avviso motivato di incompatibilità espresso dagli enti consultati, e in seguito fino alla pronuncia della Corte costituzionale, salvo decisione contraria di questa, nel caso di ricorso esperito entro detto termine - condiziona in modo ineludibile la legittimità degli atti di indirizzo che siano diretti, come quello in esame, anche alle province autonome di Trento e di Bolzano (o alla regione Trentino-Alto Adige, se è in giuoco la rispettiva competenza), e la loro validità nei confronti delle stesse. La omissione della consultazione, a sua volta, lede direttamente l'attribuzione consultiva delle province loro derivante dalla norma di attuazione, onde l'atto, ciononostante emanato, integra una menomazione delle attribuzioni delle stesse.

4. - La consultazione degli enti autonomi del Trentino-Alto Adige non può essere in alcun modo surrogata dal parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sia perché tale parere deve essere chiesto, ai sensi dell'art. 12, comma 5, lettera b, della legge n. 400 del 1988, "sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento", mentre l'art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 266 del 1992 impone al Governo di consultare regione o province "su ciascun atto amministrativo di indirizzo e coordinamento"; sia, soprattutto, perché i due pareri hanno fonte, natura, finalità ed effetti del tutto diversi fra loro. Il parere della conferenza è infatti previsto dalla legge ordinaria, quello degli enti autonomi del Trentino-Alto Adige dalle norme di attuazione; il primo è espresso da un organo collegiale in cui sono presenti, e non da

sole, tutte le regioni, mentre il secondo è espresso dalla sola regione Trentino-Alto Adige o dalle sole province di Trento e di Bolzano, a seconda delle rispettive competenze; il primo è un parere generico, il secondo verte specificamente sulla compatibilità dell'atto di indirizzo con lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, ed è appunto finalizzato alla tutela delle speciali previsioni statutarie o di attuazione statutaria in ordine alle modalità del "coordinamento tra funzioni e interessi dello Stato e rispettivamente della regione o delle province autonome" (art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992); infine, solo il parere prescritto dalle norme di attuazione condiziona temporaneamente, se negativo, l'efficacia dell'atto nel territorio regionale o provinciale (art. 3, commi 4 e 5, del decreto legislativo cit.). Onde non vi è luogo a parlare di duplicazione di procedimenti, poiché la consultazione della regione o delle province autonome trova specifico fondamento e ragion d'essere nella specialità della rela tiva disciplina statutaria e di attuazione e nelle esigenze di tutela di tale specialità.

5. - Ne consegue l'annullamento dell'atto di indirizzo impugnato, nel suo complesso, limitatamente ai suoi effetti nei confronti delle due province autonome ricorrenti e nel rispettivo territorio.

Restano assorbite le altre censure mosse all'atto, in particolare quelle concernenti singole disposizioni del medesimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara che non spetta allo Stato adottare l'"atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande", reso con il d.P.R. 13 dicembre 1995, senza preventiva consultazione, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle province autonome di Trento e di Bolzano in ordine alla compatibilità dell'atto con lo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e con le relative norme di attuazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), e conseguentemente annulla il d.P.R. 13 dicembre 1995, recante "Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande", limitatamente ai suoi effetti nel territorio delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 6 maggio 1997.

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.