CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **78/1971** (ECLI:IT:COST:1971:78)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **CHIARELLI**
Udienza Pubblica del **28/01/1971**; Decisione del **21/04/1971**
Deposito del **26/04/1971**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **5538 5539 5540 5541 5542 5543 5544**
Atti decisi:

N. 78

SENTENZA 21 APRILE 1971

Deposito in cancelleria: 26 aprile 1971.

Pres. BRANCA - Rel. CHIARELLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Regione siciliana, notificato il 18 luglio 1970, depositato in cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 1970, per conflitto di attribuzione determinato dalla circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 9 maggio 1970, n. 131159-16-1355, recante " disposizioni in materia di

collocamento e di accertamento dei lavoratori agricoli ai fini previdenziali ed assistenziali".

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

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 1971 il Giudice relatore Giuseppe Chiarelli;

uditi gli avvocati Salvatore Villari e Antonino Sansone, per la Regione siciliana, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Il Presidente della Regione siciliana, con atto 18 luglio 1970, ha proposto ricorso contro il Presidente del Consiglio dei ministri per regolamento di competenza tra la Regione e lo Stato, conseguente a conflitto di attribuzione determinato dalla circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 9 maggio 1970, n. 131159-16-1355, avente per oggetto: "Decreto legge 3 febbraio 1970, n. 7, convertito con modificazioni in legge 11 marzo 1970, n. 83. Disposizioni in materia di collocamento e di accertamento dei lavoratori agricoli ai fini previdenziali ed assistenziali". Premesso che la materia del collocamento è di competenza della Regione, ex art. 17 lett. f dello Statuto, col ricorso si chiede che la Corte dichiari la competenza dell'Assessore regionale per il lavoro e la cooperazione a nominare le Commissioni regionali e provinciali di collocamento, secondo la legge regionale sul collocamento 27 dicembre 1969, n. 52; a decidere i ricorsi al Ministro del lavoro previsti dal predetto decreto legge n. 7 del 1970; a impartire istruzioni agli uffici dipendenti del lavoro per il coordinamento dell'attività delle Commissioni disciplinate dalla legislazione statale e dalla citata legge regionale. Si chiede conseguentemente che sia annullata la circolare ministeriale citata, nella parte in cui, omettendo di precisare la delimitazione, rispetto al territorio della Regione siciliana, della competenza delle Commissioni ex d.l. 1970 n. 7, invade la competenza della Regione.

Con atto 6 agosto 1970 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato. In esso si eccepisce preliminarmente la inammissibilità del ricorso, per verificatasi acquiescenza da parte della Regione al decreto legge n. 7 del 1970 e alla legge di conversione. Nel merito si rileva che la competenza della Regione di cui all'art. 17 dello Statuto è secondaria rispetto a quella dello Stato, e pertanto la legge regionale n. 52 del 1969 è da considerare caducata per effetto del decreto legge n. 7 del 1970, non essendo conforme ai principi da questo introdotti nella legislazione statale. Si nega quindi che nella Regione possa continuare ad esistere l'apparato organizzativo previsto da quella legge e si chiede pertanto la reiezione del ricorso, ove non sia dichiarato inammissibile.

Le ragioni hic et inde dedotte sono state sviluppate dalle parti in successive memorie. La difesa della Regione, nella sua memoria, ha inoltre sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 6 e 17 del decreto legge n. 7 del 1970, per violazione dell'art. 17 lett. f dello Statuto e delle norme di attuazione in materia di lavoro e previdenza sociale di cui al d.P.R. 25 giugno 1957, n. 138.

Nella discussione orale le difese di entrambe le parti hanno illustrato i rispettivi argomenti. L'Avvocatura dello Stato si è opposta alla eccezione di illegittimità costituzionale proposta ex adverso.

Considerato in diritto:

1. - Il conflitto di attribuzione su cui la Corte è chiamata a decidere è stato originato dalla circolare del Ministero del lavoro 9 maggio 1970, contenente disposizioni di esecuzione del decreto legge 3 febbraio 1970, n. 7, e della legge di conversione 11 marzo 1970, n. 83, concernenti il collocamento e l'accertamento ai fini previdenziali e assistenziali dei lavoratori agricoli. Si assume dalla Regione che, essendo la materia del collocamento di sua competenza per l'art. 17 lett. f dello Statuto, ed essendo regolata dalla vigente legge regionale 27 dicembre 1969, n. 52, il decreto legge n. 7 del 1970 non sarebbe applicabile in Sicilia nella parte riguardante il collocamento. La circolare ministeriale avrebbe pertanto invaso la competenza della Regione, violando l'art. 20 dello Statuto in relazione al predetto art. 17 lett. f, col non precisare che, nel territorio della Regione, alle Commissioni previste dal decreto legge n. 7 del 1970, di nomina del Ministro, spettano soltanto le attribuzioni in materia di accertamento a fini previdenziali, mentre sarebbe rimasta inalterata, anche per quanto riguarda la manodopera agricola, la competenza in materia di collocamento delle Commissioni previste dalla legge regionale n. 52 del 1969, di nomina dell'Assessore al lavoro. A quest'ultimo spetterebbe anche la decisione dei ricorsi previsti dal decreto legge n. 7 e l'emanazione delle istruzioni per il coordinamento delle attività delle Commissioni.

Nella memoria la difesa della Regione ha successivamente sollevato eccezione di legittimità costituzionale delle norme del decreto legge n. 7 riguardanti la composizione delle Commissioni e la decisione dei ricorsi.

La difesa dello Stato ha eccepito preliminarmente la inammissibilità del ricorso, per avvenuta acquiescenza della Regione al decreto legge n. 7 del 1970, non impugnato a suo tempo. Nel merito ha sostenuto che la legge regionale n. 52 del 1969 sul collocamento, riguardante anche i lavoratori agricoli, emanata nell'esercizio di una competenza legislativa secondaria della Regione, deve ritenersi caducata per effetto del citato decreto legge, che ha introdotto nella legislazione statale nuovi principi, stabilendo, per i lavoratori agricoli, l'interdipendenza delle funzioni di collocamento e di quelle di accertamento a fini previdenziali e la unificazione dei compiti delle Commissioni regionali e provinciali, la cui nomina spetta allo Stato.

Oggetto del presente giudizio è pertanto il regolamento delle competenze tra Stato e Regione in materia di collocamento e di accertamento previdenziale della manodopera agricola, in riferimento agli artt. 20 e 17 lett. f dello Statuto e in relazione al decreto legge n. 7 del 1970, convertito nella legge n. 83 dello stesso anno.

2. - L'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dall'Avvocatura dello Stato, non può essere accolta, in conformità a precedenti decisioni di questa Corte, dato il carattere autonomo dell'atto amministrativo che nel presente giudizio si assume abbia violato la competenza regionale.

Va parimenti disattesa l'eccezione di illegittimità costituzionale prospettata dalla difesa della Regione, giacché la risoluzione del proposto conflitto e la definizione delle competenze contestate non sono condizionate dalla decisione di essa.

3. - Nel merito, osserva la Corte che, come ebbe occasione di dichiarare in una precedente sentenza (n. 7 del 1957), la materia del collocamento rientra nella competenza legislativa concorrente della Regione siciliana (art. 17 lett. f Statuto) e nella sua competenza amministrativa (ex art. 20 Statuto).

Per quanto riguarda, invece, l'accertamento dei lavoratori agricoli e la formazione dei loro elenchi nominativi ai fini previdenziali, la competenza spetta allo Stato, dato il carattere nazionale del sistema della previdenza e degli enti a cui è affidata la sua attuazione (sentenza

n. 59 del 1966).

Il decreto legge n. 7 del 1970 ha unificato, per i lavoratori agricoli, le modalità dell'accertamento contributivo, collegando il sistema dell'accertamento con quello del collocamento; ha attribuito i poteri deliberativi ad apposite Commissioni; e ha stabilito la rappresentanza, in queste ultime, delle categorie interessate, con prevalenza della rappresentanza dei lavoratori.

In quanto il detto decreto legge attiene alla disciplina del sistema previdenziale dei lavoratori agricoli, di competenza dello Stato, esso è applicabile nella Regione siciliana. A ciò non osta l'aver connesso l'accertamento dei titolari dei diritti previdenziali col servizio del collocamento, giacché la competenza secondaria della Regione in materia di collocamento non può costituire limite o impedimento all'esercizio da parte dello Stato della sua competenza in materia di previdenza, e non può privare lo Stato della possibilità di collegare il detto accertamento col servizio del collocamento, se l'unificazione dei servizi è ritenuta necessaria nell'interesse generale, per la migliore attuazione in tutto il territorio nazionale del sistema previdenziale.

Dall'applicabilità nella Regione del decreto legge n. 7 del 1970 consegue, non la caducazione della legge regionale 27 dicembre 1969 sul collocamento, ma una riduzione della sua sfera d'efficacia ai lavoratori non agricoli. Poiché infatti, quel decreto ha enucleato dalla disciplina generale del collocamento la disciplina riguardante la manodopera agricola, nell'ordinamento statale come nel regionale le leggi sul collocamento in generale non sono applicabili nel settore dell'agricoltura.

Ulteriore conseguenza è che nella Regione l'accertamento dei lavoratori agricoli a fini previdenziali non può essere organizzato con un sistema difforme da quello previsto dal decreto n. 7 del 1970. Già nella ricordata sentenza n. 59 del 1966 la Corte affermò che la Regione non può organizzare nel suo territorio il servizio dell'accertamento previdenziale in modo diverso dallo Stato. La Regione non può pertanto mantenere, per quanto riguarda la manodopera agricola, la separazione del servizio del collocamento da quello dell'accertamento e delle relative organizzazioni, impedendo nel proprio territorio l'attuazione della disciplina unitaria voluta dal legislatore statale per fini di interesse generale.

In concreto, è da escludere che le funzioni attinenti al collocamento della manodopera agricola continuino, in Sicilia, ad essere esercitate dalle Commissioni di cui alla legge regionale del 1969, e che soltanto quelle attinenti alla compilazione degli elenchi a fini previdenziali siano esercitate dalle Commissioni previste dal decreto legge n. 7 del 1970.

A ciò si oppone, oltre che il principio del coordinamento dei servizi, degli uffici e dei procedimenti, il principio della rappresentanza delle categorie interessate, di cui al detto decreto. È vero che la rappresentanza delle categorie, con prevalenza di quelle dei lavoratori, è anche richiesta dalla legge regionale del 1969; ma tale rappresentanza è ivi stabilita in riferimento a tutti i settori della produzione, insieme considerati, mentre per il decreto n. 7 del 1970 si richiede la rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro dell'agricoltura.

4. - Dalle precedenti considerazioni non deriva che per effetto del decreto n. 7 sia venuta meno, per quanto riguarda la manodopera agricola, la competenza secondaria della Regione in materia di collocamento. La legge ordinaria dello Stato non può infatti spostare, con l'adozione di determinati principi, le competenze costituzionalmente garantite.

Pertanto, ferma restando l'unitaria organizzazione dei servizi stabilita dalla legge dello Stato ai fini della disciplina del sistema previdenziale, di sua competenza, la Regione, nel rispetto dei principi fissati nel decreto n. 7 e nella legge di conversione, potrà emanare, limitatamente a quanto riguarda la disciplina del collocamento, disposizioni di adattamento

delle norme di quel decreto alle condizioni particolari e agli interessi propri della Regione (art. 17 Statuto).

Quanto alle funzioni amministrative, è da tener presente che, in attuazione dell'art. 20 e in relazione all'art. 17 lett. f dello Statuto, il d.P.R. 25 giugno 1952, n. 1138 (norme d'attuazione in materia di lavoro), dispose il trasferimento all'Amministrazione regionale delle attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza e pose alle dipendenze della Regione gli uffici periferici del Ministero stesso (art. 2). In conformità a dette norme, la legge regionale 23 gennaio' 1957, n. 2, stabilì successivamente che le funzioni esecutive e amministrative previste dalla legge nazionale sul collocamento sono esercitate nella Regione dall'Assessore al lavoro (art. 1) e dispose che è devoluta all'Assessore la nomina delle Commissioni provinciali di cui alla detta legge (art. 5).

L'avvenuta devoluzione di tale competenza all'Assessore trovò conferma nella già ricordata sentenza n. 7 del 1957 e in altra successiva (sentenza n. 38 del 1957) di questa Corte, la quale ha più recentemente affermato che "la Regione (siciliana) in materia di rapporti di lavoro, a parte la potestà legislativa concorrente, ha una competenza amministrativa, che consiste nell'esercizio, nel territorio regionale, delle attribuzioni del Ministero del lavoro e della previdenza sociale"(sentenza n. 69 del 1968).

In base alle norme innanzi richiamate, e in conformità alla ricordata giurisprudenza, ritiene la Corte che vada riconosciuta la competenza dell'Assessore regionale a nominare le Commissioni previste dal decreto legge n. 7 del 1970.

L'esercizio di tale competenza da parte dell'organo regionale non trova ostacolo nella connessione stabilita dal detto decreto tra il collocamento della manodopera e l'accertamento a fini previdenziali. Ciò che alla Regione non è consentito è di organizzare e di attuare, per il lavoro agricolo, un sistema di collocamento indipendente dalla funzione di accertamento a fini previdenziali e contrastante con i principi stabiliti nella legge dello Stato; ma l'utilizzazione ai fini dell'accertamento previdenziale delle risultanze del collocamento non esclude l'utilizzazione dell'attività degli organi regionali per l'attuazione della legge statale, in conformità e nei limiti delle competenze proprie di essi. In particolare, non esclude la competenza dell'Assessore regionale a nominare le Commissioni di cui al decreto legge n. 7, restando ferme le attribuzioni ad esse conferite dallo stesso decreto: la nomina da parte dell'Assessore non influisce, infatti, sul sistema previdenziale dei lavoratori agricoli e sulla relativa gestione.

Le stesse ragioni valgono quanto alla competenza dell'Assessore a decidere i ricorsi contro l'iscrizione o la mancata iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli o contro le giornate di lavoro assegnate, di cui all'art. 17 del decreto legge n. 7 del 1970.

Quanto alla facoltà di emanare istruzioni, va riconosciuta la competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ad impartirle, per l'applicazione della legge statale, tramite l'Assessore regionale, e la competenza dell'Assessore per quanto riguarda l'attività relativa al collocamento, nel rispetto, da parte di entrambi, dei limiti delle rispettive attribuzioni.

In base alle esposte ragioni il richiesto regolamento di attribuzione va risolto riconoscendo ai detti organi le competenze di cui innanzi, non in virtù della legge regionale n. 52 del 1969, ma in conformità all'art. 20 dello Statuto, in relazione all'art. 17 lett. f, e all'art. 1 delle norme di attuazione in materia di lavoro e previdenza sociale (d.P.R. 25 giugno 1952, n. 1138).

Per le stesse ragioni, la circolare impugnata va annullata limitatamente alla parte in cui non ha tenuto conto dell'avvenuto trasferimento all'Assessore regionale delle funzioni del Ministero del lavoro.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta all'Assessore al lavoro e alla cooperazione della Regione siciliana nominare le Commissioni per la manodopera agricola di cui agli artt. 2 e 4 del decreto legge 3 febbraio 1970, n. 7, convertito nella legge 11 marzo 1970, n. 83, e decidere i ricorsi di cui all'art. 17 del medesimo decreto;

dichiara che spetta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale impartire istruzioni, per il tramite del predetto Assessore, agli Uffici del lavoro per l'applicazione del menzionato decreto, e all'Assessore regionale di impartire istruzioni relativamente al collocamento della manodopera agricola, sempre in applicazione del decreto legge n. 7 del 1970;

annulla pertanto la circolare del Ministero del lavoro 9 maggio 1970, n. 131159-16-1355, nella parte in cui considera di competenza del Ministero le attribuzioni trasferite all'Assessore regionale del lavoro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 aprile 1971.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

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.