CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **315/2001** (ECLI:IT:COST:2001:315)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **MEZZANOTTE**
Udienza Pubblica del **10/07/2001**; Decisione del **12/07/2001**
Deposito del **27/07/2001**; Pubblicazione in G. U. **01/08/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26527**
Atti decisi:

N. 315

SENTENZA 12 - 27 LUGLIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 30 del 1 agosto 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi dalle province autonome di Trento e di Bolzano, notificati il 14 e il 16 febbraio 2000 e depositati in cancelleria il 17 febbraio e il 7 marzo 2000, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto in data 18 ottobre 1999 del Ministro della funzione pubblica emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro della sanità, recante "Modalità di trasferimento dei contributi a favore dell'ARAN per il comparto sanità, ai sensi dell'art. 50, comma 8, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29" ed iscritti al n. 8 e n. 12 del registro conflitti 2000.

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 luglio 2001 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la provincia autonoma di Trento, Sergio Panunzio per la provincia di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la provincia autonoma di Trento solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro della funzione pubblica 18 ottobre 1999, concernente "Modalità di trasferimento dei contributi a favore dell'ARAN per il comparto sanità, ai sensi dell'art. 50, comma 8, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29".

Il decreto ministeriale stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 1999, tutte le amministrazioni del comparto "Personale del Servizio sanitario nazionale" devono contribuire al finanziamento dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), includendo anche le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano tra i soggetti obbligati al finanziamento (art. 2, comma 1) e autorizzando il Ministero del tesoro, in caso di inadempienza, a trattenere gli importi relativi sulle erogazioni ad esse spettanti a carico del Fondo sanitario nazionale, ovvero per le regioni e le province autonome, che non accedono al Fondo sanitario, sulle somme ad esse spettanti a qualsiasi titolo (art. 2, comma 2).

Ad avviso della ricorrente, tale decreto sarebbe lesivo della autonomia finanziaria, garantita alle province autonome dal Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), delle attribuzioni ad esse spettanti in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale e in materia di sanità, ai sensi dell'art. 8, numero 1, dell'art. 9, numero 10, e dell'art. 16 dello stesso d.P.R., nonché delle relative norme di attuazione, e dell'art. 50, comma 16, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che riconosce la specifica autonomia delle province autonome in materia di contrattazione collettiva.

La ricorrente rileva che la previsione dell'art. 50, comma 8, del d.lgs. n. 29 del 1993, secondo il quale le risorse dell'ARAN derivano da contributi posti a carico delle singole amministrazioni dei vari comparti, corrisposti in misura fissa per dipendente in servizio, va coordinata con quella del comma 16 dello stesso art. 50, il quale consente alle regioni e alle province autonome di avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN. La ricorrente precisa, a questo proposito, che, avvalendosi di tale facoltà, con legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della provincia autonoma di Trento) ha disciplinato, tra l'altro, la contrattazione collettiva provinciale, ivi compresa quella relativa al personale del servizio sanitario, affidando il compito di rappresentare l'amministrazione provinciale all'agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale, istituita con legge provinciale 3 settembre 1993, n. 23. In tale quadro, la pretesa statale si risolverebbe nell'affermazione di un presunto onere di partecipazione della provincia alla gestione di una struttura statale e di un misconoscimento delle diverse autonomie che lo statuto assicura alle province autonome.

Autonomamente lesivo delle attribuzioni provinciali sarebbe poi, ad avviso della ricorrente, l'art. 2, comma 2, del decreto del Ministro della funzione pubblica, il quale, in caso di inadempienza, autorizza il Ministero del tesoro a trattenere l'importo dovuto, precisando che,

per le regioni a statuto speciale e le province autonome che non accedono al Fondo sanitario nazionale, il Ministero del tesoro è autorizzato a trattenere quanto dovuto a valere sulle somme alle stesse spettanti a qualsiasi titolo e a versarlo direttamente all'ARAN. La ricorrente rileva che la infondatezza della pretesa statale di partecipazione delle province autonome agli oneri di gestione dell'ARAN dovrebbe comportare anche la inapplicabilità del meccanismo di determinazione e di erogazione di tale partecipazione. In ogni caso, la provincia ritiene che la disposizione in questione sia invasiva delle proprie attribuzioni, in quanto introduce un unilaterale potere ministeriale di riduzione dei trasferimenti ad essa dovuti in spregio all'autonomia finanziaria provinciale.

2. - Anche la provincia autonoma di Bolzano solleva conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al citato decreto del Ministro della funzione pubblica 18 ottobre 1999.

La ricorrente ricorda che, nell'esercizio delle competenze ad essa costituzionalmente attribuite e fatte salve dall'art. 50, comma 16, e dall'art. 73, comma 1, del d.lgs. n. 29 del 1993, è stata approvata la legge provinciale 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia), la quale prevede che la contrattazione collettiva riguardante il personale provinciale si svolge in modo del tutto autonomo in ambito provinciale e che la parte negoziale pubblica viene nominata dalla giunta provinciale e deve attenersi alle direttive impartite dalla medesima.

Ciò premesso, la provincia autonoma di Bolzano, affermando di non essersi mai avvalsa dell'ARAN per la contrattazione collettiva in ambito provinciale, sostiene che la pretesa dello Stato di una contribuzione al finanziamento dell'ARAN, sarebbe lesiva delle attribuzioni e dell'autonomia finanziaria garantita dai già indicati parametri statutari.

La provincia di Bolzano censura, in particolare, la previsione contenuta nell'art. 2, comma 2, del decreto impugnato, essendo infatti evidente sia la mancanza di qualsiasi fondamento legislativo del potere di trattenere gli importi ritenuti dovuti, sia la violazione dei principi che regolano l'esercizio dei poteri sostitutivi.

3. - Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la reiezione dei ricorsi.

L'Avvocatura rileva in primo luogo che il decreto impugnato è stato adottato nel rispetto delle garanzie autonomistiche riconosciute dall'art. 50, comma 8, lettera b), del d.lgs. n. 29 del 1993, successivamente all'acquisizione dell'intesa da parte della Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-Città.

Nel merito, la difesa erariale riconosce che l'art. 50, comma 16, del citato d.lgs. n. 29, introduce un meccanismo di contrattazione per l'assistenza dell'ARAN che presuppone una adesione da parte delle province autonome, senza che ad esse venga comunque imposto un obbligo di corresponsione coattiva dei relativi contributi. Il decreto impugnato, pertanto, dovrebbe essere interpretato nel senso che esso si limita a prevedere in generale le modalità di corresponsione del contributo per il finanziamento dell'ARAN, nei limiti, come è ovvio, in cui esso è dovuto in base all'art. 50, comma 16, del d.lgs. n. 29 del 1993. E che questa sia l'interpretazione del decreto dovrebbe desumersi, ad avviso dell'Avvocatura, dal fatto che il Ministero del tesoro non avrebbe attivato il meccanismo impositivo nei confronti delle province stesse.

L'Avvocatura conclude precisando che sono già state attivate le procedure necessarie per introdurre modifiche nell'impugnato decreto che meglio chiariscano la subordinazione dell'operatività dello stesso nei confronti delle province autonome alla concreta utilizzazione, da parte di queste, delle prestazioni dell'ARAN.

4. - In prossimità dell'udienza tutte le parti hanno depositato memorie.

4.1. - La provincia autonoma di Trento rileva che l'Avvocatura dello Stato, nell'atto di costituzione, ha sostanzialmente condiviso la ricostruzione del sistema operata nel ricorso, spingendosi a prospettare la possibilità di una interpretazione adeguatrice in forza della quale il decreto impugnato imporrebbe alle province autonome l'onere contributivo ivi previsto solo nel caso in cui queste si avvalgano concretamente dell'ARAN. Tuttavia, sostiene la provincia di Trento, tale interpretazione sembrerebbe non tener conto della lettera delle disposizioni censurate, dal momento che queste individuano espressamente le province autonome come destinatarie della disciplina in esse contenuta, senza fare eccezione per il caso in cui queste ultime non si avvalgano dell'ARAN. Il fatto poi che il Ministero del tesoro, come afferma l'Avvocatura, non avrebbe ancora fatto valere nei confronti delle province autonome il meccanismo impositivo previsto dal decreto impugnato, non farebbe in alcun modo venire meno l'oggetto e le ragioni del giudizio. Non a caso, del resto, conclude la provincia, i Ministri competenti avrebbero già acquisito l'intesa della Conferenza unificata su un decreto volto a modificare quello impugnato per rendere esplicito che le regioni a statuto speciale e le province autonome sono tenute a versare i contributi all'ARAN solo nel caso in cui si avvalgano dell'assistenza di quest'ultima.

4.2. - Anche la difesa della provincia autonoma di Bolzano prende atto della interpretazione in bonam partem prospettata dall'Avvocatura, pur rilevando che, a suo giudizio, il tenore letterale del decreto sembrerebbe difficilmente conciliabile con tale interpretazione. Del resto, prosegue la ricorrente, la stessa modifica del decreto impugnato proposta dai Ministri competenti renderebbe evidente come non vi sia spazio per l'interpretazione offerta dall'Avvocatura, sicché sarebbe del tutto irrilevante il fatto che il Ministero del tesoro non abbia ancora attivato nei confronti delle province autonome il meccanismo per il trattenimento degli importi per le contribuzioni non versate.

4.3. - L'Avvocatura dello Stato, con due memorie di identico contenuto, rappresenta in entrambi i giudizi che, come preannunciato nell'atto di costituzione, è ormai in via di perfezionamento la procedura di modifica del decreto impugnato per meglio chiarire la subordinazione della sua operatività nei confronti delle province autonome al concreto avvalimento, da parte delle medesime, dell'assistenza tecnica dell'ARAN. L'Avvocatura precisa che sullo schema del decreto modificativo è già intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata.

Considerato in diritto

1. - Le province autonome di Trento e di Bolzano, con due distinti ricorsi, sollevano conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro della funzione pubblica 18 ottobre 1999, concernente "Modalità di trasferimento dei contributi a favore dell'ARAN per il comparto sanità, ai sensi dell'art. 50, comma 8, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29".

Il decreto ministeriale stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 1999, tutte le amministrazioni del comparto "Personale del Servizio sanitario nazionale" devono contribuire al finanziamento dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), includendo anche le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano tra i soggetti obbligati al finanziamento (art. 2, comma 1) e autorizzando il Ministero del tesoro, in caso di inadempienza di queste, a trattenere gli importi relativi sulle somme ad esse spettanti a qualsiasi titolo (art. 2, comma 2).

In relazione a tale disciplina, entrambe le ricorrenti deducono la violazione della propria

autonomia finanziaria, garantita dal Titolo VI dello statuto di autonomia, approvato con d.P.R. 31o agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle rispettive competenze legislative e amministrative in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale, in materia di sanità e di stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni e enti sanitari, garantite dagli articoli 8, numero 1, 9, numero 10, e 16 dello statuto e dalle relative norme di attuazione, approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanita), come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate).

Poiché i ricorsi hanno ad oggetto il medesimo atto, i relativi giudizi devono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

2. - I ricorsi sono fondati.

Giova premettere che il decreto ministeriale impugnato, come si rileva anche dal suo preambolo, è stato adottato ai sensi dell'art. 50, commi 8 e 9, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). La prima di tali disposizioni stabilisce che, per la sua attività, l'ARAN si avvale delle risorse derivanti dai contributi posti a carico delle singole amministrazioni dei vari comparti, da corrispondersi in misura fissa per dipendente in servizio (lettera a), nonché di quote, a carico dei soggetti che se ne avvalgono, per l'assistenza alla contrattazione integrativa e per le altre prestazioni eventualmente richieste (lettera b). Il comma 9, a sua volta, dispone che la riscossione dei contributi di cui al comma precedente è effettuata, per le amministrazioni dello Stato, direttamente attraverso la previsione di spesa complessiva da iscrivere nell'apposito capitolo dello stato di previsione di spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri (lettera a), e, per le amministrazioni diverse dallo Stato, mediante un sistema di trasferimenti da definirsi tramite decreti del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, a seconda del comparto, dei Ministri competenti, nonché, per gli aspetti di interesse regionale e locale, previa intesa espressa dalla Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-Città (lettera b).

Lo stesso art. 50, al comma 16, non indicato tra le disposizioni considerate nella adozione dell'impugnato decreto, stabilisce che "le regioni a statuto speciale e le province autonome possono avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN ai sensi del comma 2".

Ed è proprio dalla mancata considerazione, nella adozione del decreto ministeriale oggetto del presente conflitto, della particolare condizione di autonomia costituzionalmente spettante alle regioni a statuto speciale e, per quel che qui direttamente rileva, alle province autonome di Trento e di Bolzano, che deriva la lesione delle attribuzioni loro garantite.

Il decreto impugnato, infatti, pretende di applicarsi non solo alle amministrazioni diverse dallo Stato per le quali la rappresentanza negoziale è affidata all'ARAN, ma anche alle province autonome, alle quali l'art. 50, comma 16, del d.lgs. n. 29 del 1993 rimette la scelta tra la istituzione di agenzie tecniche per la contrattazione in ambito provinciale e l'utilizzazione dell'ARAN, quale rappresentante della parte pubblica. Ebbene, sia la provincia autonoma di Trento [legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della provincia autonoma di Trento)], sia la provincia autonoma di Bolzano [legge provinciale 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia)] hanno esercitato la facoltà loro riconosciuta nel senso di provvedere autonomamente, attraverso propri organismi, alla contrattazione collettiva in ambito provinciale. Pertanto, poiché non è

contestato che entrambe le province autonome, per la contrattazione collettiva del comparto sanità, non si sono avvalse della rappresentanza dell'ARAN, come pure in astratto sarebbe stato possibile, la pretesa dello Stato che contribuiscano anch'esse al finanziamento dell'ARAN in relazione proprio alla contrattazione per il personale di quel comparto risulta lesiva, ad un tempo, delle attribuzioni che statutariamente spettano alle ricorrenti in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni e enti sanitari (art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 1992) e della loro autonomia finanziaria.

3. - L'Avvocatura dello Stato, sia negli atti di costituzione che nel corso della discussione in pubblica udienza, ha sostenuto che il decreto in questione potrebbe essere interpretato in modo tale da salvaguardare la speciale posizione di autonomia delle ricorrenti: ad avviso della difesa erariale, infatti, sarebbe evidente che il decreto in tanto potrebbe applicarsi alle province autonome, in quanto queste si siano in concreto avvalse delle prestazioni dell'ARAN. La Corte ritiene però che, in considerazione non solo della formulazione letterale delle disposizioni del decreto del Ministro della funzione pubblica in data 18 ottobre 1999, ma anche del suo contenuto, una soluzione meramente interpretativa non sia possibile. Il decreto impugnato, che è attuativo dell'art. 50, comma 8, lettera a), riguarda cioè la contribuzione ordinaria, include espressamente le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano tra i destinatari dell'obbligo di contribuzione secondo le modalità in esso previste. Inoltre, proprio perché applicabile alle province autonome, il medesimo decreto autorizza il Ministero del tesoro a trattenere gli importi ritenuti dovuti a titolo di contribuzione in favore dell'ARAN sulle somme spettanti a qualunque titolo alle province stesse, le quali, a differenza delle regioni a statuto ordinario, non ricevono apporti a carico del Fondo sanitario nazionale.

Del resto, il fatto che, successivamente alla proposizione degli attuali ricorsi per conflitto, il Ministro della funzione pubblica abbia richiesto, ed ottenuto, l'intesa della Conferenza unificata su un decreto ministeriale volto a modificare quello impugnato, per stabilire che le disposizioni in questo contenute si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome solo nel caso in cui si avvalgano, per la contrattazione collettiva, dell'assistenza dell'ARAN, rende evidente la impossibilità di una interpretazione del decreto impugnato che salvaguardi la speciale autonomia delle ricorrenti.

4. - A seguito dell'accoglimento del motivo di ricorso, fondato sulla illegittimità dell'onere di contribuzione imposto dal decreto ministeriale impugnato, resta assorbita l'ulteriore censura con la quale di quell'onere si contestano le modalità di adempimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

dichiara che non spetta allo Stato imporre alle province autonome di Trento e di Bolzano l'obbligo di corrispondere contributi a favore dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), a titolo di partecipazione alle spese di gestione relative alla contrattazione collettiva per il personale del comparto sanità e conseguentemente annulla il decreto del Ministro della funzione pubblica in data 18 ottobre 1999 concernente "Modalità di trasferimento dei contributi a favore dell'ARAN per il comparto Sanità, ai sensi dell'art. 50, comma 8, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29", nella parte in cui si riferisce alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 27 luglio 2001.

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.