CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **419/2001** (ECLI:IT:COST:2001:419)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **ONIDA**
Udienza Pubblica del **06/11/2001**; Decisione del **03/12/2001**
Deposito del **21/12/2001**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26699 26700**
Atti decisi:

N. 419

SENTENZA 3 - 21 DICEMBRE 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 50 del 27 dicembre 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 per conflitto di attribuzioni delle Province autonome di Trento e Bolzano notificati il 12 e il 15 novembre 1999 e il 13 ottobre 2000 e depositati in cancelleria il 19 e il 23 novembre 1999 e il 18 ottobre 2000, giudizi sorti a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320 (Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo), in particolare art. 3 e tabelle A (1) e A (2), e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 luglio 2000, n. 226, (Regolamento recante conferma con modificazioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320, concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n.

448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo), ed iscritti, rispettivamente ai nn. 38 e 40 del registro conflitti 1999 ed al n. 46 del registro conflitti 2000.

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2001 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 12 novembre 1999 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il successivo 19 novembre (r. confl. n. 38 del 1999), la Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320 (Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo), lamentando la violazione dell'art. 8, numero 27, dell'art. 9, numero 2, e dell'art. 16 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), e delle relative norme di attuazione, nonché dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria), e chiedendo che la Corte dichiari che non spetta allo Stato di escludere la Provincia autonoma di Trento dalla ripartizione dei fondi statali per assicurare la gratuità totale o parziale dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico, di cui all'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e conseguentemente annulli in ragione di tale esclusione il decreto impugnato, con particolare riferimento alle regole di riparto di cui all'art. 3 ed alle tabelle di riparto A(1) e A(2).

La ricorrente premette che ai sensi dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige la Provincia autonoma di Trento dispone di potestà legislativa primaria in materia di assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa, e cioè nei settori della istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica), e che in relazione a tale materia spetta ad essa anche la potestà amministrativa.

In questa materia è intervenuto l'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che ha disposto un finanziamento statale aggiuntivo volto a garantire "la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico", nonché a provvedere alla "fornitura di libri di testo da dare anche in comodato agli studenti della scuola secondaria superiore". Tale finanziamento aggiuntivo è ripartito tra le Regioni, che a loro volta ne prevedono la ripartizione tra i comuni. Solo in caso di inadempimento da parte delle Regioni le somme possono essere direttamente ripartite tra i comuni. La stessa legge dispone anche, all'art. 82, che le disposizioni in essa contenute si applicano nelle Province autonome, ma nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

Ora, secondo la ricorrente, nel dare attuazione all'art. 27 della legge n. 448 del 1998 il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto tenere conto della competenza provinciale. In questo quadro, verrebbe in considerazione la legge n. 386 del 1989, ed in particolare i commi 2 e 3 dell'art. 5, i quali dispongono rispettivamente che "i finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono

assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore", e che, "per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti di cui al comma 2, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto".

Da queste norme si dovrebbe trarre la conseguenza che nel riparto del finanziamento in questione avrebbe dovuto essere inclusa anche la Provincia autonoma di Trento. Quello previsto dall'art. 27 della legge n. 448 del 1998, infatti, rappresenterebbe un finanziamento statale aggiuntivo e straordinario di interventi costituzionalmente rientranti nella competenza provinciale. La stessa legge presupporrebbe la competenza regionale, come mostrerebbe la previsione che i finanziamenti debbano restare aggiuntivi rispetto a quelli già stanziati a tal fine alla data di entrata in vigore della legge medesima.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso, o quanto meno di respingerlo, e depositando alcuni documenti.

Il ricorso sarebbe inammissibile, in primo luogo, perché la doglianza relativa alla asserita illegittimità delle tabelle avrebbe dovuto essere prospettata davanti al giudice amministrativo.

In secondo luogo, sarebbe inammissibile, o quanto meno non fondato, perché l'art. 27, comma 1, della legge n. 448 del 1998 attribuirebbe ai comuni, e non alle regioni e alle province autonome, il compito di garantire la gratuità dei libri di testo e la loro fornitura. Il comma 2, infatti, assegnerebbe alle Regioni, per evidenti ragioni pratiche, soltanto un compito per così dire "tecnico", di disciplinare le modalità di ripartizione dei finanziamenti tra i comuni. Di ciò vi sarebbe conferma nell'art. 3, commi 2 e 3, del regolamento impugnato, ove è previsto che la erogazione segue (e non precede) la trasmissione dei piani di riparto, e che l'erogazione può essere ordinata direttamente a favore dei comuni. Ulteriore conferma discenderebbe dall'art. 27, comma 2, secondo periodo, della legge e dall'art. 3, comma 4, del regolamento.

Ancora, l'inciso secondo cui i finanziamenti "sono comunque aggiuntivi rispetto a quelli già destinati a tal fine" (art. 27, comma 2) si riferirebbe alla finanza comunale e non a quella regionale, come confermerebbe anche l'art. 3, comma 5, del regolamento, ove si legge che le somme da ripartire "sono comunque aggiuntive rispetto a quelle già destinate dalle regioni" alla fornitura di libri di testo, e non "alle regioni". Sicché apparirebbe fuori luogo l'invocazione sia dell'art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989, sia dell'art. 8, numero 27, dello statuto, in quanto le tabelle allegate al regolamento rispetterebbero appieno la competenza legislativa primaria della Provincia, la quale, infatti, non ha proposto ricorso contro l'art. 27 della legge n. 448 del 1998. Le tabelle impugnate, fra l'altro, non prevedono neppure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia.

3. - Con ricorso notificato il 15 novembre 1999 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il successivo 23 novembre (r. confl. n. 40 del 1999), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso a sua volta conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento parziale del medesimo decreto impugnato dalla Provincia autonoma di Trento, sostenendo la violazione, oltre che dei parametri già invocati da quella Provincia, di cui si è dato conto al punto 1, anche del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e dell'art. 12 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto in materia di finanzia regionale e provinciale).

Anche secondo la Provincia di Bolzano il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto includere le province autonome tra i destinatari del finanziamento, in quanto quest'ultimo riguarderebbe la materia, di competenza provinciale, dell'assistenza scolastica.

Le argomentazioni sono in parte analoghe a quelle svolte nel ricorso della Provincia di Trento. In particolare, la Provincia di Bolzano ritiene di non poter essere esclusa dai finanziamenti statali, sia che si tratti di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (primo comma dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989), sia che si tratti di finanziamenti per i quali sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle Regioni (secondo comma dello stesso articolo). Sulla base della giurisprudenza costituzionale si dovrebbe ritenere che il caso della fornitura gratuita di libri di testo ricada più nel primo che nel secondo comma dell'art. 5, essendo essa diretta a perseguire un obiettivo che è di politica sociale e non già di politica economica. Ma se pure non si ricadesse nel primo comma dell'art. 5, allora si ricadrebbe certamente nella disciplina del secondo comma, e sarebbe applicabile anche il disposto del terzo comma, secondo cui il finanziamento spetta alla Provincia di Bolzano "a prescindere da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto". I parametri di riparto sarebbero quelli individuati dall'art. 3, comma 1, del decreto impugnato (riparto in ragione della percentuale di famiglie con reddito netto fino a 30 milioni, rilevata dall'Istat), secondo quanto indicato dalle tabelle A(1) e A(2), le quali, tuttavia, ignorano la Provincia ricorrente.

4. - Anche in questo secondo giudizio si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso, o quanto meno di respingerlo. Le difese sono identiche a quelle contenute nell'atto di costituzione relativo al conflitto sollevato dalla Provincia autonoma di Trento, di cui si è dato conto al punto 2.

5. - Con ricorso notificato il 13 ottobre 2000 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il successivo 18 ottobre (r. confl. n. 46 del 2000), la Provincia autonoma di Trento ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento parziale del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 luglio 2000, n. 226 (Regolamento recante conferma con modificazioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320, concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo), per violazione dell'art. 8, numero 27, dell'art. 9, numero 2, dell'art. 16 e del titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e delle relative norme di attuazione, nonché dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 e dell'art. 12 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268.

Nel ricostruire il quadro normativo in modo analogo a quanto già esposto nel ricorso relativo al primo decreto, di cui si è dato conto al punto 1, la ricorrente aggiunge che l'art. 53 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000), ha stabilito che le disposizioni dell'art. 27 della legge n. 448 del 1998 "continuano ad applicarsi anche nell'anno scolastico 2000-2001", e afferma che il Presidente del Consiglio dei ministri, nel dare attuazione alle due disposizioni appena citate, avrebbe dovuto tenere conto della competenza provinciale e delle disposizioni statutarie ed attuative che regolano i rapporti tra lo Stato e la Provincia stessa, ed in particolare avrebbe dovuto osservare l'art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989, di integrazione e modifica del titolo VI dello statuto speciale, e l'art. 12 del d.lgs. n. 268 del 1992, così come sostituito dall'art. 7 del d.lgs. n. 432 del 1996, a norma del quale le disposizioni in ordine alle procedure ed alla destinazione dei fondi di cui all'art. 5 della legge n. 386 del 1989 "si applicano con riferimento alle leggi statali di intervento previste, anche se le stesse non sono espressamente richiamate".

Richiamando, in relazione al nuovo decreto impugnato, che esclude la Provincia dai finanziamenti previsti per l'anno 2000-2001, tutte le argomentazioni già svolte nel ricorso contro il primo decreto di riparto, relativo all'anno scolastico precedente, la Provincia conclude affermando che l'esclusione della Provincia stessa dal riparto dei finanziamenti risulta chiaramente illegittima ed arbitraria, per violazione di quanto disposto dall'art. 5 della legge n.

386 del 1989.

6. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo anche in questo caso di dichiarare inammissibile il ricorso, o quanto meno di respingerlo.

L'Avvocatura, dopo essersi richiamata a quanto già esposto nell'atto di costituzione relativo al primo decreto, di cui si è dato conto al punto 2, osserva che il combinato disposto dell'art. 4, comma 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 e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il quale dispone che le amministrazioni statali "non possono concedere direttamente o indirettamente finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale", e dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, il quale circoscriverebbe la portata di quell'art. 4, comma 3, prevedendo che esso non concerne "l'attribuzione o la ripartizione di fondi statali a favore della Provincia per scopi determinati da leggi statali", e aggiungendo che a detti fondi "continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'art. 5, comma 2, della legge 30 novembre 1989, n. 386", conduce ad escludere le Province di Trento e Bolzano dall'ambito territoriale di applicazione dei benefici, spettando ad esse l'onere di disporre tali finanziamenti.

Secondo le disposizioni vigenti, dunque, il bilancio della provincia autonoma non sarebbe "onnivoro", come vorrebbe la ricorrente, e, comunque, non potrebbe ammettersi a favore della popolazione della provincia una duplicazione di flussi finanziari, pena l'incostituzionalità della legge che la disponesse.

7. - In relazione al conflitto sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano (r. confl. n. 40 del 1999), in data 3 maggio 2001 il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato memoria, aggiungendo alcune osservazioni a quelle già esposte nell'atto di costituzione. La legge n. 386 del 1989, come esplicitamente enuncia all'art. 12, comma 1, ha mirato ad attuare il coordinamento della disciplina delle entrate tributarie delle Regioni e delle Province autonome mediante l'emanazione, d'intesa con le Regioni e le Province stesse, di norme ordinarie in materia. Essa sarebbe però andata oltre il compito nel suo art. 5, introducendo disposizioni relative non alle entrate tributarie ma alla spesa pubblica statale. I commi 2 e 3 di tale articolo, oltretutto equivoci e produttivi di litigiosità, sarebbero di dubbia legittimità costituzionale, contrastando con entrambi i fondamentali canoni contenuti negli Statuti speciali, e cioè la devoluzione per così dire omnicomprensiva di sostanziose quote di gettito e il principio del riparto delle competenze con attribuzione alle autonomie di competenze anche esclusive. Il fatto che questa Corte abbia considerato "rinforzata" la legge ordinaria n. 386 del 1989 non varrebbe a sottrarre ogni sua disposizione al sindacato di costituzionalità. Se la Corte non volesse sollevare di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 5, potrebbe quanto meno darne una interpretazione che li riconducesse a compatibilità con i due menzionati principi statutari. Una indicazione in questo senso dovrebbe trarsi anche dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 266 del 1992: comma introdotto per evitare che attraverso la concessione di finanziamenti o contributi lo Stato abbia ad interferire nelle competenze provinciali, e che la Provincia ricorrente avrebbe potuto invocare qualora l'atto occasione del conflitto avesse incluso tra i beneficiari del finanziamento anche i comuni siti nel territorio provinciale.

8. - In data 11 settembre 2001 il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato una memoria relativa ad entrambi i conflitti sollevati dalla Provincia autonoma di Trento (r. confl. n. 38 del 1999 e n. 46 del 2000), nella quale dichiara di riproporre e confermare solo in via subordinata le considerazioni formulate negli atti di costituzione.

Ad esse, infatti, l'Avvocatura oggi antepone una diversa considerazione, ricordando che la legge che provvede al coordinamento della disciplina delle entrate tributarie per il Trentino Alto-Adige, la n. 386 del 1989, a differenza delle leggi che vi provvedono per le altre regioni a

statuto speciale, salvo la Sicilia, non disciplina solo la devoluzione di tributi o di quote del gettito fiscale, ma reca anche l'art. 5, relativo all'accesso a taluni flussi di spesa statale, che non concerne il gettito dei tributi. Riprendendo quanto già sostenuto nella memoria relativa al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, di cui si è riferito al punto 7, l'Avvocatura ripete che se la Corte non volesse sollevare di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 5, potrebbe quanto meno darne una interpretazione che li riconducesse a compatibilità con i due menzionati principi statutari. Secondo la difesa erariale, i commi 2 e 3 non potrebbero trovare applicazione nelle materie di competenza propria della Regione Trentino Alto-Adige o delle province autonome, in analogia con quanto disposto per la Regione Valle d'Aosta dall'art. 9 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta).

9. - In prossimità dell'udienza anche la Provincia autonoma di Trento ha presentato due memorie.

In relazione al primo dei due ricorsi (r. confl. n. 38 del 1999), la Provincia sostiene di non lamentare una generica illegittimità del regolamento rispetto all'art. 27 della legge n. 448 del 1998, ma la mancata applicazione di specifiche norme statutarie o a queste assimilabili. Se la contestazione di una violazione della legge bastasse a spogliare della giurisdizione la Corte costituzionale, i conflitti Stato-Regioni praticamente non potrebbero esistere, poiché da un lato i provvedimenti amministrativi oggetto del conflitto si basano sempre sulla legge e, dall'altro, se l'atto fosse pienamente conforme alla legge il conflitto sarebbe per ciò stesso inammissibile.

Inoltre, la ricorrente afferma che il fatto che l'art. 27 citato attribuisca ai comuni funzioni operative non toglie che alle Regioni siano riconosciute, a titolo di competenza propria, altre funzioni nella medesima materia, cioè quelle di disciplinare le modalità di riparto, di trasmettere i piani di riparto e di erogare le somme ai comuni. L'art. 27, quindi, prevederebbe comunque la ripartizione a favore delle Regioni, in virtù della loro competenza in materia, dei finanziamenti statali, e ciò basterebbe a far scattare il meccanismo di cui all'art. 5 della legge n. 386 del 1989.

Per mero tuziorismo la ricorrente aggiunge che, se anche si ritenesse che l'art. 27 disconosca qualsiasi competenza regionale in materia, esso dovrebbe comunque essere applicato nella Provincia nel rispetto e nei limiti dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione (art. 82 della legge n. 448 del 1998), e che l'art. 15 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), prevede che le funzioni amministrative che le leggi generali dello Stato conferiscono ai comuni, ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, debbano intendersi conferite anche ai comuni siti nelle due Province autonome "qualora non rientrino nelle materie di competenza della regione o delle province" (comma 1), e che al trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative ricadenti nelle materie di competenza della Regione o delle Province "si provvede, rispettivamente, con legge regionale o provinciale" (comma 2): dunque, anche per quanto riguarda le funzioni propriamente operative, l'art. 27 della legge n. 448 del 1998 dovrebbe essere interpretato, in virtù dell'art. 82 della stessa legge, come norma non vincolante ma meramente dispositiva, e dunque non nel senso di escludere la competenza della Provincia all'esercizio diretto delle funzioni di assistenza.

Quanto poi al potere sostitutivo statale di cui al comma 2 dell'art. 27, esso non solo non negherebbe, ma al contrario presupporrebbe e confermerebbe la competenza regionale, escludendo quella comunale.

10. - In relazione al secondo dei due ricorsi (r. confl. n. 46 del 2000), la Provincia autonoma di Trento, replicando all'interpretazione dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 266 del 1992 e dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 268 del 1992 fornita dall'Avvocatura, afferma che da tali

norme risulterebbe proprio che il finanziamento di cui all'art. 27 della legge n. 448 del 1998 avrebbe dovuto essere attribuito anche alla Provincia.

L'affermazione della difesa erariale, secondo cui il rispetto dell'art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989 comporterebbe una duplicazione di flussi finanziari, non sarebbe volta a difendere l'atto impugnato per conflitto, ma semplicemente a contestare l'autonomia finanziaria della Provincia, così come disciplinata dalle norme statali che la riguardano. A seguire la tesi dell'Avvocatura, infatti, le Province autonome dovrebbero essere escluse da tutti i fondi che lo Stato destina alle Regioni per specifici interventi: al contrario, del finanziamento integrativo nel settore dell'assistenza scolastica dovrebbe beneficiare anche la comunità trentina, pur mantenendo una più ampia ma non certo assoluta autonomia nella destinazione concreta delle risorse aggiuntive.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi per conflitto di attribuzioni, promossi dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, investono due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri: il d.P.C.m. 5 agosto 1999, n. 320 (Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo: r. confl. n. 38 e n. 40 del 1999), e il d.P.C.m. 4 luglio 2000, n. 226 (Regolamento recante conferma con modificazioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999, n. 320, concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo: r. confl. n. 46 del 2000). Le ricorrenti chiedono dichiararsi che non spetta allo Stato escludere le Province autonome di Trento e di Bolzano dalla ripartizione dei fondi statali assegnati per assicurare la gratuità totale o parziale dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e per provvedere alla fornitura anche in comodato di libri di testo in favore degli studenti della scuola secondaria superiore, di cui all'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), e all'art. 53 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato Legge finanziaria 2000); e conseguentemente annullarsi i decreti medesimi con particolare riferimento all'art. 3 del d.P.C.m. n. 320 del 1999, all'art. 1, commi 1 e 2, del d.P.C.m. n. 226 del 2000 e alle tabelle allegate al primo decreto, che recano il piano di riparto dei fondi fra le Regioni.

Le ricorrenti affermano che l'esclusione delle stesse dal riparto dei finanziamenti statali in questione lede le loro competenze legislative e amministrative in materia di assistenza scolastica e l'autonomia finanziaria ad esse attribuita dal titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dall'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria), ai cui sensi "le province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti" (comma 1, invocato in linea principale dalla ricorrente Provincia di Bolzano), e "i finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province" (comma 2, invocato dalla Provincia di Trento, e, in subordine, anche dalla Provincia di Bolzano).

2. - I tre ricorsi hanno oggetti identici o connessi, e pertanto essi devono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

3. - La Corte osserva, preliminarmente, che non ricorrono, nella specie, le ragioni che altra volta l'hanno indotta a dichiarare inammissibile il conflitto di attribuzioni in quanto rivolto contro un atto meramente esecutivo di una disposizione di legge, e come tale ritenuto privo di autonomo contenuto lesivo, riportandosi quest'ultimo esclusivamente, in ipotesi, alla legge applicata (sentenza n. 467 del 1997).

Nel presente caso, infatti, la norma di legge applicata (l'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, poi prorogato nella sua efficacia dall'art. 53 della legge 23 dicembre 1999, n. 488) si limita a prevedere un finanziamento statale aggiuntivo rispetto alle risorse già destinate allo scopo, e il suo riparto fra i comuni ad opera delle Regioni, alle quali dunque il finanziamento statale è destinato, senza distinzione alcuna fra le diverse Regioni (dovendosi tra queste considerare incluse le Province autonome di Trento e Bolzano: cfr. sentenza n. 49 del 1991). Gli impugnati decreti del Presidente del Consiglio hanno stabilito il riparto escludendone, oltre alle Province autonome di Trento e di Bolzano, le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, senza alcuna motivazione riconducibile ad una ipotetica interpretazione riduttiva della legge quanto all'ambito territoriale della sua efficacia, ma sulla base di ragioni fondate, nel caso delle Province autonome - come dimostrano le difese svolte nella presente sede dal Presidente del Consiglio dei ministri -, sulla peculiarità del sistema di finanziamento previsto nei confronti di queste, e sulla asserita inapplicabilità alla specie della garanzia di partecipazione al riparto di fondi statali, recata dall'art. 5 della legge n. 386 del 1989. Dunque interamente ed esclusivamente ai decreti impugnati si riconduce la lesione lamentata dalle ricorrenti.

4. - I ricorsi sono fondati.

L'art. 5 della legge n. 386 del 1989 contenente norme che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, in quanto approvate con la speciale procedura prevista dall'art. 104 dello statuto speciale per le modifiche statutarie in materia finanziaria, non sono derogabili da leggi ordinarie non precedute da accordo con le Province autonome (cfr. sentenze n. 116 del 1991, n. 382, n. 356, n. 366 e n. 427 del 1992, n. 165 del 1994, n. 458 del 1995, n. 520 del 2000) stabilisce che le Province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (comma 1), nonché ai finanziamenti recati da altre disposizioni di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle Regioni (comma 2).

Non occorre, in questa sede, precisare se il finanziamento di cui è causa rientri nella prima di tali ipotesi (come indurrebbe a ritenere la dichiarata finalità di garantire la gratuità, totale o parziale, o la fornitura dei libri di testo in favore degli alunni della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore), ovvero nella seconda ipotesi. In ogni caso, infatti, le norme richiamate sanciscono il diritto delle Province autonome a partecipare al riparto dei finanziamenti.

Ad escluderle da tale partecipazione non può valere la circostanza che la norma di legge demandi ai comuni, e non alle Regioni, il compito di garantire la gratuità e di provvedere alla fornitura dei libri di testo, poiché, spettando alle Regioni il compito di disciplinare le modalità di ripartizione fra i comuni dei finanziamenti previsti (art. 27, comma 2, della legge n. 448 del 1998), è chiaro che la ripartizione fra i comuni è preceduta da una ripartizione dei fondi fra le Regioni, e a ciò provvedono infatti i decreti impugnati: onde non può non trovare applicazione, nei riguardi di tale finanziamento, il richiamato art. 5 della legge n. 386 del 1989.

Non possono derivarsi diverse conclusioni dal fatto che l'intervento in questione attiene ad una materia l'assistenza scolastica che spetta alla competenza legislativa primaria delle Province, ai sensi degli artt. 8, numero 27, e 9, numero 2, dello statuto speciale, e nella quale le Province stesse già provvedono con le risorse proprie. I finanziamenti - che attengono peraltro a materia appartenente alla competenza regionale anche nelle Regioni ordinarie, già

ai sensi dell'originario art. 117 della Costituzione - sono, infatti, espressamente configurati (art. 27, comma 2, della legge n. 448 del 1998) come "comunque aggiuntivi rispetto a quelli già destinati a tal fine", o, come precisa l'art. 3, comma 3, dello stesso impugnato d.P.C.m. n. 320 del 1999, aggiuntivi rispetto a quelli già destinati dalle Regioni alla fornitura di libri di testo "sulla base di legge nazionale o regionale".

5. - Nemmeno si può invocare, per giustificare l'esclusione delle Province autonome dal riparto dei fondi, lo speciale sistema di finanziamento delle Province stesse, fondato dallo statuto speciale essenzialmente sulla partecipazione al gettito localmente riscosso di tributi statali.

La Corte non ignora i problemi che sorgono per effetto delle differenze esistenti fra i sistemi di finanziamento delle Regioni a statuto speciale e le Province autonome, da un lato, e quello relativo alle Regioni ordinarie, dall'altro lato. Ma - fermo restando il potere del legislatore statale, in attuazione del novellato art. 119 della Costituzione, di provvedere alla armonizzazione del sistema complessivo - sta di fatto che le garanzie finanziarie previste nei confronti delle Province autonome dalla disciplina statutaria e di attuazione in vigore, ed in specie dall'art. 5 della legge n. 386 del 1989, non possono essere disattese nella applicazione di disposizioni legislative, che non introducono alcuna discriminazione fra le diverse Regioni.

Né può dubitarsi, secondo la prospettiva da ultimo avanzata dalla difesa del Presidente del Consiglio nelle memorie presentate in vista dell'udienza, della legittimità costituzionale di detto art. 5, o del suo secondo comma. La partecipazione delle Province autonome alla ripartizione di finanziamenti statali aggiuntivi non può, di per sé, dirsi in contrasto con il vigente sistema statutario di riparto delle competenze e del gettito tributario, restando affidato al legislatore statale il compito di stabilire i "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119 novellato, secondo comma, della Costituzione) e di stabilire gli ulteriori interventi a fini di rimozione degli squilibri e di promozione dello sviluppo, della coesione e della solidarietà sociale (art. 119, quinto comma, della Costituzione).

6. - Alla dichiarazione, cui questa Corte perviene, secondo cui non spetta allo Stato escludere le Province autonome di Trento e di Bolzano dalla ripartizione dei finanziamenti in questione, non può non conseguire l'annullamento dei decreti impugnati, restando in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri l'obbligo di provvedere, di conseguenza, alla nuova ripartizione dei fondi nel rispetto della presente decisione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, escludere le Province autonome di Trento e di Bolzano dalla ripartizione dei fondi destinati a garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e a provvedere alla fornitura anche in comodato di libri di testo in favore degli studenti della scuola secondaria superiore, effettuata con il d.P.C.m. 5 agosto 1999, n. 320 (Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo), e con il d.P.C.m. 4 luglio 2000, n. 226 (Regolamento recante conferma con modificazioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320, concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo), in applicazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per

la stabilizzazione e lo sviluppo) e, rispettivamente, dell'art. 53 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato Legge finanziaria 2000); e conseguentemente;

b) Annulla per quanto di ragione, l'art. 3, comma 1, del predetto d.P.C.m. n. 320 del 1999 e le tabelle ad esso allegate, nonché l'art. 1, commi 1 e 2, del predetto d.P.C.m. n. 226 del 2000.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 21 dicembre 2001.

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.