CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **77/2001** (ECLI:IT:COST:2001:77)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **VARI** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Camera di Consiglio del **17/01/2001**; Decisione del **19/03/2001**
Deposito del **23/03/2001**; Pubblicazione in G. U. **28/03/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26115**
Atti decisi:

N. 77

ORDINANZA 19 - 23 MARZO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 13 del 28 marzo 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Massimo VARI; Giudici: 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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1 e 2, della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione); dell'art. 9, commi 3, 3-bis e 4 del d.-l. 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236; degli artt. 7 e 142, commi 1, lettere c), e) e f), 2 e 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59); dell'art. 20, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti

procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), e dell'allegato 1, n. 96), della stessa legge n. 59 del 1997; dell'art. 14, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), promossi con ordinanze emesse il 10 settembre 1999, il 21 ottobre 1999 e il 6 aprile 2000 dalla Corte dei conti - sezione del controllo, iscritte rispettivamente ai nn. 598 e 689 del registro ordinanze 1999 e n. 290 del registro ordinanze 2000 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 43 e 51, 1ª serie speciale, dell'anno 1999 e 23, 1ª serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito della camera di consiglio del 17 gennaio 2001 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

Ritenuto che la Corte dei conti - sezione del controllo, con provvedimento del 10 settembre 1999 (r. o. 598/1999), emesso in sede di esame e pronuncia sul visto e sulla registrazione del d.P.R. in data 21 dicembre 1998 con il quale è stato emanato il regolamento recante disposizioni in materia di formazione professionale, a norma dell'art. 17, comma 1, della legge 24 giugno 1997, n. 196, e dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle diverse disposizioni legislative sulla base delle quali - o in svolgimento delle quali - il suddetto regolamento è stato emanato, e precisamente:

a) dell'art. 17, commi 1 e 2, della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione);

b) dell'art. 9, commi 3, 3-bis e 4 del d.-l. 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236;

c) degli artt. 7 e 142, commi 1, lettere c), e) e f), 2 e 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), in riferimento alla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), assumendo il contrasto delle sopraelencate norme con gli artt. 76, 117 e 119 della Costituzione;

che il collegio rimettente osserva come, preliminarmente rispetto al controllo di legittimità del regolamento controllo che consiste nella verifica della conformità di quest'ultimo alle norme di rango primario, in particolare all'art. 17 della legge n. 196 del 1997 che ne prevede l'emanazione nonché alle disposizioni legislative che disciplinano in termini generali la materia oggetto del regolamento medesimo, debba essere esaminata la costituzionalità delle norme sulla base delle quali è stato emanato il regolamento, e che la rilevanza della proposta questione di costituzionalità sta proprio nell'anzidetto schema di raffronto tra l'atto secondario e le norme primarie;

che la sezione del controllo dubita in primo luogo della costituzionalità dell'art. 17, commi 1 e 2, della legge n. 196 del 1997, nella parte in cui stabilisce che i principi generali, indicati dalla stessa norma, ai quali le regioni devono ispirarsi nell'esercizio della potestà legislativa loro spettante nella materia della formazione professionale (principi a loro volta integrativi di quelli stabiliti in tema di formazione professionale dalla legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845), siano esplicitati e definiti mediante un regolamento delegato, emanato a norma dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, perché una simile previsione, posta nell'ambito della delegificazione della materia, sarebbe in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, che stabilisce, nella medesima materia, una riserva "assoluta" di legge;

che ad avviso della Corte dei conti l'intervento statale, in materie nelle quali le regioni sono dotate di potestà legislativa concorrente, potrebbe esercitarsi solamente o attraverso la definizione di principi fondamentali tramite leggi quadro ovvero nello svolgimento della funzione di indirizzo e coordinamento (art. 8 della legge n. 59 del 1997);

che, ciò premesso, la Corte dei conti svolge analitiche censure in relazione a specifici profili sui quali interviene il regolamento sottoposto al suo controllo, per ribadire l'incostituzionalità delle disposizioni legislative che ne sono alla base, in particolare quanto alla ristrutturazione degli enti formativi (art. 11 del regolamento), alla integrazione tra formazione professionale e sistema scolastico e universitario (art. 12), alla materia della "formazione continua" (artt. 13 e 14), al finanziamento delle attività formative (ancora l'art. 13), nonché quanto alla previsione abrogatrice e "delegificante" di alcune norme della legge-quadro n. 845 del 1978 (art. 18);

che, ancora, la rimettente coinvolge nell'impugnativa anche talune norme (commi 3, 3-bis e 4 dell'art. 9) del d.-l. n. 148 del 1993, convertito in legge n. 236 del 1993, in quanto su di esse si basano le previsioni regolamentari in tema di finanziamento delle attività di formazione continua dei lavoratori;

che, parallelamente, la Corte rimettente denuncia di incostituzionalità anche le norme del decreto legislativo n. 112 del 1998 (artt. 7 e 142) che hanno ulteriormente regolato il trasferimento alle regioni delle funzioni e delle risorse nella materia della formazione professionale continua, mantenendo allo Stato compiti a esso non attribuiti secondo la precedente normativa, con una disciplina (art. 7) che secondo la rimettente non troverebbe fondamento nella legge di delegazione n. 59 del 1997, in violazione pertanto dell'art. 76 della Costituzione, e disciplinando campi che afferiscono alla competenza regionale, in violazione dell'art. 117 della Costituzione;

che nel giudizio così promosso è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto una declaratoria di inammissibilità o di infondatezza delle questioni;

che con un secondo provvedimento del 21 ottobre 1999 (r.o. 689/1999), emesso in sede di controllo preventivo di legittimità del d.P.R. 3 settembre 1999 con il quale è stato emanato il regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla composizione e al funzionamento delle commissioni provinciali per l'artigianato nonché all'iscrizione, modificazione e cancellazione nell'albo delle imprese artigiane, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, la Corte dei conti - sezione del controllo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della legge n. 59 del 1997, e dell'allegato 1, n. 96), della stessa legge, in riferimento all'art. 117 della Costituzione;

che le norme legislative censurate prescrivono la semplificazione di procedimenti (in tema di costituzione delle commissioni provinciali per l'artigianato; di atti propri di dette commissioni; di procedure per l'iscrizione, modificazione e cancellazione dall'albo delle imprese artigiane) i quali, osserva la rimettente, afferiscono a materia - l'artigianato - nella quale le regioni ordinarie sono titolari di potestà legislative e amministrative, secondo gli artt. 117 e 118 della Costituzione;

che la previsione di una disciplina regolamentare, in quanto costituente specificazione e integrazione dei principi posti dalla legislazione nella materia in discorso, non sarebbe consentita alla stregua dell'art. 117 della Costituzione, che impedirebbe l'adozione da parte del Governo di regolamenti delegati in ambiti di competenza delle regioni;

che nel giudizio così instaurato è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo una pronuncia di

inammissibilità o di infondatezza della questione;

che con un terzo provvedimento, del 6 aprile 2000 (r.o. 290/2000), emesso in sede di esame per il visto e la registrazione del d.P.R. in data 4 febbraio 2000 con il quale è stato emanato il regolamento per la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure dichiarative, delle modalità di controllo e degli adempimenti nel settore vitivinicolo, a norma dell'art. 14 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, la sezione del controllo della Corte dei conti ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del suddetto decreto legislativo n. 173, in riferimento agli artt. 70, 76, 117 e 118, primo comma, della Costituzione;

che la sezione del controllo ritiene la norma di dubbia costituzionalità, in primo luogo, perché un decreto legislativo non potrebbe, in assenza di una norma giustificativa nella legge di delega (n. 449 del 1997), disporre la delegificazione di una materia e al contempo prevedere, per sostituire la normativa primaria, l'emanazione di un regolamento delegato (a norma dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988): un tale assetto, ad avviso della Corte dei conti, contrasterebbe con la disciplina costituzionale sulle fonti normative, poiché, in difetto di una esplicita autorizzazione del Parlamento nell'ambito della delega conferita, il Governo finirebbe per attribuire a sé medesimo il potere di incidere su una fonte primaria, per mezzo di una normativa di rango secondario, adottabile sine die stante il carattere non perentorio del termine per emanare i regolamenti e in base a principi (le norme generali regolatrici della materia) dallo stesso Governo individuati;

che, mancando nella legge delega qualsiasi disposizione in tal senso, e dovendosi pertanto ritenere implicita una volontà del Parlamento in senso opposto alla delegificazione, sarebbero in tal modo violati gli artt. 70 e 76 della Costituzione;

che, in secondo luogo, la Corte dei conti premette a) che il settore vitivinicolo rientra nella materia dell'agricoltura, nella quale le regioni sono dotate di potestà legislativa (concorrente, per le regioni ordinarie; esclusiva, per le speciali) e sono titolari delle correlative funzioni amministrative, e b) che, in base alla vigente normativa, è stato disposto il totale trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di agricoltura (d.P.R. 24 agosto 1977, n. 616; legge 4 dicembre 1993, n. 491; decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143), e che pertanto lo Stato non è titolare di alcuna funzione in detta materia, salvo quella generale di indirizzo e coordinamento;

che la materia dell'agricoltura è da qualificare, secondo l'art. 117 della Costituzione e in base alla giurisprudenza costituzionale, come coperta da una riserva assoluta di legge, cosicché anche per tale aspetto il ricorso al meccanismo della delegificazione da parte del decreto legislativo sarebbe di dubbia costituzionalità;

che, infine, la disciplina in argomento non potrebbe giustificarsi neppure in base all'esigenza di dare attuazione al diritto comunitario [regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo alla nuova organizzazione comune del mercato nel settore vitivinicolo], esigenza che in astratto consente di emanare un regolamento governativo in base al disposto dell'art. 11 della legge 5 febbraio 1999, n. 25 - che, modificando l'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, ammette per l'appunto il ricorso a fonti secondarie per dare esecuzione alla normativa contenuta in regolamenti comunitari, poiché, osserva in senso contrario la Corte dei conti, l'art. 17, comma 1, citato può valere unicamente per dare esecuzione a regolamenti comunitari per quello che concerne le funzioni statali da essi prese in esame, ma non può valere quando, come si verifica nella specie, i regolamenti comunitari incidono su materie che, nell'ordinamento italiano, sono di spettanza delle regioni;

che anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle questioni sollevate;

che nei giudizi iscritti al r.o. n. 598/1999 e n. 689/1999 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie, per illustrare ulteriormente e ribadire le conclusioni già formulate con gli atti di intervento.

Considerato che la Corte dei conti, sezione del controllo, con un primo provvedimento emesso in sede di esame e pronuncia sul visto e sulla registrazione del d.P.R. 21 dicembre 1998, con il quale è stato emanato il regolamento recante disposizioni in materia di formazione professionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 17, commi 1 e 2, della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione), in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione (l'art. 119 in relazione al comma 1, lettera d);

b) dell'art. 9, commi 3, 3-bis e 4 del d.-l. 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione;

c) degli artt. 7 e 142, commi 1, lettere c), e) e f) 2 e 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), per violazione dell'art. 76 della Costituzione in relazione alla mancata attuazione e alla violazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) [quanto alla lettera f), subordinatamente alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme di cui al punto b) che precede];

che la stessa Corte dei conti, sezione del controllo, con un secondo provvedimento ugualmente emesso in sede di esame e pronuncia sul visto e sulla registrazione del d.P.R. 3 settembre 1999 con il quale è stato emanato il regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla composizione e al funzionamento delle commissioni provinciali per l'artigianato nonché all'iscrizione, modificazione e cancellazione nell'albo delle imprese artigiane, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della stessa legge n. 59 del 1997 e del suo allegato 1, n. 96), facenti riferimento:

a) alla procedura di costituzione delle commissioni provinciali per l'artigianato previste dall'art. 10 della legge 8 agosto 1985, n. 443;

b) all'emanazione degli atti di competenza delle commissioni;

c) al procedimento per ottenere l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane;

d) al procedimento per la modificazione e la cancellazione dall'albo;

che, infine, la Corte dei conti, sezione del controllo, con un terzo provvedimento ugualmente emesso in sede di esame e pronuncia sul visto e sulla registrazione del d.P.R. 4 febbraio 2000 con il quale è stato emanato il regolamento per la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure dichiarative, delle modalità di controllo e degli adempimenti nel settore vitivinicolo, a norma dell'art. 14 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del suddetto decreto legislativo n. 173, in riferimento agli artt. 70, 76, 117 e 118, primo comma, della Costituzione;

che, per la comune prospettazione da parte della Corte dei conti di censure di

incostituzionalità di diverse disposizioni legislative in quanto queste autorizzano l'emanazione di norme di rango secondario - secondo il meccanismo della delegificazione - in materie attribuite alla competenza delle regioni, si rende opportuna la trattazione congiunta delle tre questioni sollevate, per definirle con unica pronuncia;

che, successivamente alla proposizione delle sopraddette questioni di costituzionalità, è entrata in vigore una modificazione dell'art. 20, comma 2, della legge n. 59 del 1997, disposta dall'art. 1, comma 4, lettera a), della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi), a seguito della quale l'art. 20, comma 2, citato, già modificato dall'art. 2 della legge 8 marzo 1999, n. 50 ("In sede di attuazione della delegificazione, il Governo individua, con le modalità di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i procedimenti o gli aspetti del procedimento che possono essere autonomamente disciplinati dalle regioni e dagli enti locali"), è stato ulteriormente modificato nel senso che "nelle materie di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima";

che l'anzidetta modificazione legislativa, da un lato, costituisce specificamente jus superveniens rispetto alla seconda delle sopraindicate questioni di costituzionalità e, dall'altro, stabilendo una diversa efficacia giuridica dei regolamenti nei confronti delle autonomie regionali, modifica sostanzialmente il quadro normativo nel quale le presenti questioni di costituzionalità, tutte originate dal controllo di atti regolamentari che sotto vari profili, diretti o indiretti, sono stati ritenuti lesivi di tali autonomie, sono state sollevate dalla Corte dei conti;

che pertanto per l'anzidetta innovazione legislativa, in via preliminare rispetto a ogni problema di ammissibilità delle questioni proposte, si rende necessario restituire gli atti alla Corte dei conti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

Ordina la restituzione degli atti alla Corte dei conti, sezione del controllo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2001.

Il Presidente: Vari

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 marzo 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.