CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **213/2003** (ECLI:IT:COST:2003:213)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **25/02/2003**; Decisione del **04/06/2003**
Deposito del **18/06/2003**; Pubblicazione in G. U. **25/06/2003**
Norme impugnate:
Massime: **27819**
Atti decisi:

N. 213

SENTENZA 4 - 18 GIUGNO 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 2 recante «Provvedimenti per l'adozione di minori in Provincia di Bolzano», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 12 aprile 2002, depositato in cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Provincia di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2003 il Giudice relatore Fernanda Contri;

uditi l'avvocato dello Stato Antonio Cingolo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli

avvocati Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 2 recante «Provvedimenti per l'adozione di minori in Provincia di Bolzano», per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *a*), *i*) e *l*), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Premette il ricorrente che la materia dell'adozione internazionale, disciplinata dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri), necessita per la sua attuazione del coordinamento degli interventi di tutte le istituzioni, centrali e periferiche, che concorrono alla sua piena attuazione.

A tal fine, l'art. 39-*bis* della legge n. 184 del 1983, che prevede competenze in capo alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, rimette alla potestà legislativa di detti enti l'istituzione e la disciplina di "servizi per l'adozione internazionale", che restano però soggetti all'autorizzazione, al controllo ed alla vigilanza da parte della Commissione per le adozioni internazionali, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Secondo il Presidente del Consiglio ricorrente, la Provincia di Bolzano con la legge impugnata ha inteso fornire assistenza e sostegno alle coppie di coniugi aventi stabile dimora in Alto Adige ai fini dell'adozione internazionale ma, pur stabilendo che dette funzioni devono essere esercitate nel rispetto dell'ordinamento giuridico statale ed internazionale, ha previsto all'art. 2, comma 4, che la Provincia, previa stipula di una convenzione con la Commissione nazionale, possa compiere alcuni atti che l'art. 39 della legge n. 184 del 1983 riserva al predetto ufficio statale, quali il rilascio del certificato di conformità dell'adozione, di cui all'art. 23 della Convenzione dell'Aia, e l'autorizzazione all'ingresso ed al soggiorno permanente in Italia del minore adottato o affidato a scopo di adozione.

In tal modo, secondo la Presidenza del Consiglio, si avrebbe il superamento dei limiti posti alla competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma , lettere *a*) e *i*) Cost., in quanto le disposizioni della legge provinciale si porrebbero in contrasto con le previsioni costituzionali che attribuiscono competenza esclusiva allo Stato in materia di "condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea", di "stato civile" e di "ordinamento civile", competenza che potrebbe essere derogata solo di volta in volta ed entro i confini stabiliti dalla legge statale stessa.

Sempre ad avviso del ricorrente, l'irrinunciabile esigenza di assicurare da un lato l'uniformità della valutazione delle situazioni soggettive dei minori provenienti a scopo adottivo da altri paesi, dall'altro di permettere un adeguato controllo sugli enti autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione, sarebbe di ostacolo alla possibilità di consentire qualsiasi forma di decentramento di tali funzioni; ed ancora, il fatto che la legge censurata preveda lo svolgimento di tali attività solo a seguito di una convenzione da stipularsi con la Commissione per le adozioni internazionali non avrebbe alcun valore, trattandosi di materia indisponibile da parte della stessa Commissione nazionale.

Nel ricorso si sostiene, in subordine, che la legge provinciale violerebbe l'art. 117, secondo comma, Cost., dal momento che agli enti locali, nella materia in esame, sarebbe riservata la possibilità di concorrere alle scelte politiche in tema di adozione internazionale operate a livello centrale, mediante la creazione di servizi pubblici regionali o provinciali che coprano aree geografiche e bisogni dei cittadini che potrebbero restare esclusi dai circuiti di solidarietà, senza però che sia mai possibile derogare alla evidente esigenza di garantire uniformità di disciplina per quanto attiene ai delicati compiti di controllo, vigilanza e verifica dell'uniformità delle procedure attuate e dei risultati conseguiti e ciò in un settore nel quale la parità di trattamento appare necessaria ed indefettibile. In tal modo, anche volendo ipotizzare una potestà legislativa concorrente della Provincia di Bolzano, essa non potrebbe riguardare le competenze di cui all'art. 2, comma 4, della legge censurata.

In ulteriore subordine il Presidente del Consiglio, nell'ipotesi in cui le previsioni della legge denunciata vengano interpretate come attività di carattere amministrativo, rileva che in ogni caso vi sarebbe violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., trattandosi di attività inderogabilmente riservata alla Commissione per le adozioni internazionali, ad essa attribuite dalla legge statale e in ogni caso attribuite allo Stato per assicurarne “l'esercizio unitario”.

2. - Si è costituita nel presente giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo alla Corte di voler respingere il ricorso, dichiarandolo inammissibile o, in subordine, infondato.

La difesa della Provincia autonoma ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità, almeno parziale, del ricorso, in particolare per le censure che si riferiscono a disposizioni diverse dall'art. 2, comma 4, lettera *a*) della legge provinciale, mancando, per tutte le altre norme, la necessaria puntuale indicazione dei motivi del ricorso e dello stesso interesse ad impugnare. Più in generale, la Provincia di Bolzano osserva che il ricorso è inammissibile per l'omessa indicazione di un parametro costituzionale appropriato, dal momento che l'art. 117 Cost., come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non sarebbe opponibile alla Provincia autonoma.

Il ricorso prenderebbe le mosse da un'inesatta ricostruzione dei rapporti fra la potestà legislativa statale e quella della Provincia di Bolzano, quali risultano dal testo novellato del Titolo V della parte seconda della Costituzione e dallo statuto della Regione Trentino-Alto Adige; la riforma non avrebbe infatti fatto venir meno il carattere di specialità delle Regioni e delle Province autonome, e quindi non avrebbe abrogato la disciplina dei loro statuti che deroga a quella generale della Costituzione, come ribadito dall'art. 116 Cost. novellato e dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Nella definizione delle materie attribuite alla competenza legislativa della Provincia prevarrebbe quindi sempre il criterio della specialità, restando fermo quanto stabilito nei rispettivi statuti, salve le modifiche *in melius* apportate dalla novella.

In particolare, secondo la Provincia resistente, ad essa continua a spettare la competenza esclusiva in materia di “assistenza ... pubblica” di cui all'art. 8, numero 25, dello statuto speciale, con la conseguente improprietà del parametro costituzionale individuato dalla Presidenza del Consiglio. In proposito la difesa della Provincia autonoma di Bolzano rileva che, in forza del combinato disposto dell'art. 8, numero 25, dello statuto e dell'art. 117, primo comma, Cost., l'unico limite alla propria legislazione in materia sarebbe costituito “dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle norme costituzionali”, non essendo al contrario più opponibile in materia il limite delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, originariamente previsto dal combinato disposto degli artt. 4 ed 8 dello statuto.

Sempre secondo la resistente, la legge impugnata troverebbe fondamento nella materia dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, che non è espressamente contemplata dallo statuto ma è prevista, come competenza concorrente, dal terzo comma

dell'art. 117 Cost., applicabile al caso in esame in forza del già citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Quanto al limite dei principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo la Provincia questi potranno essere stabiliti con legge dello Stato ma non possono essere desunti dalla legislazione previgente, stante il diverso assetto generale delle fonti introdotto dalla novella costituzionale.

La Provincia di Bolzano ritiene poi che il ricorso sia in ogni caso infondato nel merito: innanzitutto perché la stessa legge dello Stato ha riconosciuto, all'art. 39-*bis,* che numerose attività concernenti l'adozione internazionale rientrano nelle competenze della stessa Provincia. Si tratterebbe infatti di attività amministrative, che non incidono né sulla condizione giuridica di stranieri non appartenenti all'Unione europea, né sullo stato civile, né sull'ordinamento civile; inoltre, in presenza di un ente pubblico provinciale che svolge il servizio di adozione, lo svolgimento delle relative attività da parte della Provincia appare, oltre che legittimo, opportuno, mentre la necessità di una previa convenzione tra la Provincia e la Commissione nazionale costituisce garanzia quanto al rispetto delle esigenze di uniformità dei criteri. Alla Provincia di Bolzano spetterebbe quindi una potestà legislativa di organizzazione, così come di spesa e di attuazione, anche in base al combinato disposto dell'art. 12 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 e dell'art. 7 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

In ordine al secondo motivo esposto nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, la difesa della Provincia autonoma rileva che, sia che si tratti di una competenza legislativa provinciale esclusiva nella materia della assistenza pubblica, sia che si tratti invece di una competenza concorrente nel campo dei rapporti internazionali, queste attività sarebbero già state oggetto di delega da parte dello Stato, e verranno esercitate solo una volta che sia stabilita la convenzione con la Commissione nazionale per le adozioni.

Inoltre dovrebbe dubitarsi del fatto che la competenza sia oggi vincolata al rispetto delle disposizioni della legge n. 184 del 1983, poiché il diverso ruolo ora assunto dalla legge statale nel sistema costituzionale delle fonti non consente di desumere i principi fondamentali nelle materie a competenza ripartita da leggi preesistenti, ma solo da leggi approvate *ex novo*, con la speciale procedura di cui all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 cit.

Eccepisce infine la resistente l'inammissibilità delle censure svolte col terzo motivo del ricorso, per l'erronea indicazione, quale parametro, dell'art. 118 Cost., disposizione che non regola il riparto delle competenze fra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano, tuttora disciplinato sull'art. 16 dello statuto della regione; in ogni caso il motivo sarebbe infondato, spettando alla Provincia le funzioni amministrative corrispondenti alle funzioni legislative di sua competenza.

3. - Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa della Presidenza del Consiglio ha contestato che possa parlarsi di inammissibilità della questione per genericità della stessa, in quanto il riferimento all'intera legge della Provincia di Bolzano n. 2 del 2002 sarebbe da ascrivere alla necessità di riprodurre in ricorso quanto deliberato dal Consiglio dei ministri in data 11 aprile 2002, essendo però state indicate specifiche ragioni a sostegno della impugnazione, in particolare, dell'art. 2, comma 4, della legge cit.

In riferimento al parametro invocato, la difesa della parte ricorrente rileva come il principio di specialità della disciplina della Provincia di Bolzano, e la sua persistenza anche dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, non possa significare che sia inconferente il richiamo dell'art. 117 Cost. novellato, non avendo al contrario alcuna attinenza alla materia di cui si discute l'art. 8, numero 25, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, che si riferisce alla “assistenza pubblica”. Non avrebbe quindi alcun pregio il riferimento, fatto dalla difesa della Provincia resistente, al venir meno dei limiti posti dalle

“norme fondamentali delle riforme economico-sociali” e dai “principi fondamentali”, anche perché ragionando diversamente dovrebbe dedursi che, non essendovi più principi generali da rispettare, ciascuna autonomia potrebbe legiferare indiscriminatamente.

Quanto al merito, rileva la difesa della parte ricorrente che la disposizione impugnata si risolve in una espropriazione di compiti rimessi dalla legge statale alla Commissione nazionale per le adozioni e non delegati a nessuna altra autorità.

4. - Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, insistendo nelle proprie difese e richiamando, quanto ai profili di inammissibilità della questione, le sentenze della Corte n. 384 del 1999 e n. 533 del 2002, per dedurne l'inapplicabilità, quale parametro nel caso di specie, dell'art. 117 Cost. novellato.

Nel merito, la Provincia ribadisce l'inopponibilità alla stessa delle disposizioni indicate dall'Avvocatura e, in particolare, delle riserve statali relative allo “stato civile”, alla “condizione giuridica di stranieri non appartenenti all'Unione europea” ed allo “ordinamento civile” di cui all'art. 117 cit., non invadendo la disciplina della legge provinciale impugnata tali competenze dello Stato. La disciplina provinciale si limiterebbe, riassuntivamente, a disciplinare l'emanazione di provvedimenti amministrativi ad essa spettanti, senza andare a toccare, in particolare, i principi fondamentali dell'ordinamento civile, che dovrebbero essere rettamente intesi come i soli elementi del diritto civile che delineano l'unità del sistema.

Considerato in diritto

1. - La Presidenza del Consiglio dei ministri, col proprio ricorso, ha impugnato l'intero testo della legge della Provincia di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 2 recante «Provvedimenti per l'adozione di minori in provincia di Bolzano», indicando, a fondamento della ritenuta illegittimità costituzionale, diversi parametri, e precisamente: l'art. 117, secondo comma, lettere *a*), *i*) ed *l*), della Costituzione, in quanto la legge assegnerebbe alla Provincia stessa competenze, e segnatamente il rilascio del certificato di conformità dell'adozione internazionale alle disposizioni della Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993, e l'autorizzazione all'ingresso ed al soggiorno permanente nello Stato del minore adottato all'estero, che dovrebbero essere più esattamente ricondotte alle materie, attribuite alla esclusiva competenza statale, relative alla condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, allo stato civile ed all'ordinamento civile; in subordine, secondo il ricorso, la legge provinciale violerebbe l'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto, anche volendo ipotizzare che vi sia, in questa materia, una potestà legislativa concorrente della Provincia di Bolzano, essa non potrebbe riguardare le attività previste dall'art. 2, comma 4, della legge impugnata, se non ponendosi in contrasto con i limiti previsti dalla Costituzione; in ulteriore subordine, la legge provinciale impugnata violerebbe l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., perché, qualora le attività ivi previste dovessero essere qualificate come meramente amministrative, esse sarebbero in ogni caso riservate alla Commissione per le adozioni internazionali in quanto alla stessa attribuite dalla legge statale al fine di assicurarne l'esercizio unitario su tutto il territorio nazionale.

2. - La questione, nei termini in cui è stata sollevata col ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, è inammissibile.

3. - Questa Corte ha più volte affermato che non solo il ricorso deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, “deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità”, ma deve “altresì contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a

sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge" (da ultimo, sentenza n. 384 del 1999; cfr. anche, *ex plurimis*, sentenze n. 85 del 1990 e n. 261 del 1995) .

La determinazione dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale deve quindi essere resa possibile mediante la proposizione di una questione "definita nei suoi precisi termini" e che deve essere "adeguatamente motivata" (sentenza n. 261 del 1995).

Questi requisiti minimi dell'atto introduttivo del giudizio in via principale non risultano, nel caso di specie, soddisfatti dal ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. - Quanto all'indicazione specifica dei parametri di legittimità costituzionale, la Presidenza del Consiglio ha fatto esclusivo riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *a*), *i*) e *l*), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, senza peraltro considerare che, trattandosi in questo caso dell'impugnazione di una legge della Provincia autonoma di Bolzano, occorreva far riferimento innanzitutto allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, le cui disposizioni sono pienamente in vigore, argomentando l'eventuale applicazione degli artt. 117 e 118 Cost. sulla base dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001: ciò che nella specie manca.

5. - Sotto il profilo dell'esatta individuazione delle norme oggetto delle censure del Governo, va anzitutto osservato che, mentre la deliberazione assunta dal Consiglio dei ministri in data 11 aprile 2002 ha approvato la proposta del Ministro per gli affari regionali di impugnare l'intera legge della Provincia di Bolzano n. 2 del 2002, la relazione del Ministro aveva richiesto l'impugnazione dell'art. 2, comma 4, lettere *a*), *b*) e *c*), ed ancora l'atto introduttivo del presente giudizio di legittimità costituzionale chiede espressamente che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero testo della legge della Provincia di Bolzano n. 2 del 2002, pur contenendo censure di legittimità che si appuntano specificamente sul solo art. 2, comma 4, lettera *a*), della legge provinciale cit.

Quest'ultima disposizione, a sua volta, presenta un contenuto complesso, dal momento che essa disciplina attività e competenze della Provincia autonoma fra loro diverse ed eterogenee, e precisamente: il rilascio del certificato di conformità della adozione internazionale alla Convenzione dell'Aja, ai sensi dell'art. 39, comma 1, lettera *i)* della legge statale n. 184 del 1983 e della autorizzazione all'ingresso del minore in Italia ai sensi del medesimo art. 39, comma 1, lettera *h)*; la custodia degli atti e delle informazioni ai sensi dell'art. 39, comma 1, lettera *e)*, nonché le informazioni ai genitori adottivi in merito allo stato di salute del bambino; la verifica dei requisiti ed il controllo sulla attività dei centri di intermediazione privati; l'informazione della popolazione, la formazione e l'aggiornamento del personale del settore sanitario e dei servizi sociali che opera nel settore; la raccolta e la valutazione dei dati statistici su base provinciale.

Di fronte al contenuto di una tale disposizione - che riguarda competenze ed attività fra loro estremamente differenziate, che comprendono (unitamente ad attività che toccano profili di tipo meramente organizzativo degli uffici della Provincia), atti aventi rilevanza esterna, quali il rilascio di certificati ed autorizzazioni amministrative, ed altri che concernono la programmazione dell'intervento pubblico in materia di adozione internazionale e del sostegno alle famiglie ed agli operatori - anche il riferimento al solo art. 2, comma 4, della legge risulta essere del tutto generico e non consente a questa Corte di esaminare quali norme, e per quali specifiche violazioni della Costituzione, siano oggetto di censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente.

6. - Da ciò consegue che, come esattamente rileva la difesa della Provincia di Bolzano, il ricorso non delimita rigorosamente i termini del conflitto e non consente in tal modo una valida instaurazione del contraddittorio, sia a causa della genericità delle censure mosse alla legge impugnata, sia della stessa incerta individuazione delle norme oggetto di impugnazione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 2 recante «Provvedimenti per l'adozione di minori in Provincia di Bolzano», sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.