

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **267/2003** (ECLI:IT:COST:2003:267)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del **20/05/2003**; Decisione del **03/07/2003**

Deposito del **22/07/2003**; Pubblicazione in G. U. **30/07/2003**

Norme impugnate:

Massime: **27879**

Atti decisi:

N. 267

SENTENZA 3 - 22 LUGLIO 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, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'articolo 23 del decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 21 dicembre 2000, n. 452, concernente "Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'articolo 49 della legge 22 dicembre 1999, n. 488, e degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448", promosso con ricorso della Provincia di Trento, notificato il 4 giugno 2001, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 17 del registro conflitti 2001.

Udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2003 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento.

1. - Con ricorso depositato il giorno 11 giugno 2001, la Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione in relazione all'art. 23 del decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 21 dicembre 2000, n. 452, (Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'art. 49 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e degli artt. 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 81 del 6 aprile 2001.

2. - La Provincia ricorrente premette di essere dotata, in virtù dello statuto speciale, di potestà legislativa primaria in materia di "assistenza e beneficenza pubblica", nonché della relativa potestà amministrativa ai sensi 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.

Gli artt. 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) - quest'ultimo successivamente confluito negli artt. 74 e 80 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53) - hanno previsto una forma di sostegno alle famiglie, disponendo che gli assegni relativi - posti a carico dell'INPS - sono concessi dai Comuni.

Tale normativa, secondo la ricorrente, non violerebbe di per sé la competenza provinciale, dato che nell'art. 82 della medesima legge n. 448 del 1998 è contenuta un'esplicita disposizione di salvaguardia per quest'ultima. La Provincia autonoma, viceversa, aveva ritenuto lesivo delle proprie prerogative costituzionali il decreto del Ministro per la solidarietà sociale 15 luglio 1999, n. 306 (Regolamento recante disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità, a norma degli artt. 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come modificati dalla legge 17 maggio 1999, n. 144), attuativo della normativa più sopra menzionata, e ciò sia in quanto non conteneva esplicita clausola di salvaguardia, sia perché - più in particolare - affidava le funzioni amministrative concernenti l'erogazione dei benefici concessi dagli enti locali all'INPS invece che alla Provincia.

La ricorrente evidenzia di aver ritualmente proposto ricorso per conflitto di attribuzione avverso tale decreto, osservando tuttavia come quest'ultimo sia stato abrogato dall'art. 24, comma 1, del d.m. 21 dicembre 2000, n. 452, in questa sede impugnato, e come, a causa della sopravvenienza normativa, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 277 del 2001 abbia dichiarato la cessazione della materia del contendere, in quanto il nuovo regolamento "ha riconosciuto la competenza provinciale in tema di erogazione delle prestazioni assistenziali di cui si tratta".

3. - Il nuovo regolamento - ad avviso della Provincia ricorrente - sarebbe sicuramente maggiormente rispettoso delle proprie prerogative costituzionali, dal momento che il suo art. 23 dispone che "ai sensi dell'articolo 82 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, gli assegni per il nucleo familiare e di maternità previsti dagli artt. 65 e 66 della legge n. 448 del 1998 sono concessi ed erogati, per gli aventi diritto residenti nei Comuni delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalle Province medesime, secondo le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, nell'ambito del livello e dei requisiti di accesso previsti dalle citate disposizioni di legge e dai regolamenti attuativi".

Ciò nonostante, nell'atto in questa sede impugnato sarebbero ugualmente ravvisabili profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, il motivo di doglianza della Provincia ricorrente è individuabile nella circostanza che la citata disposizione vincola quest'ultima ad operare non solo nell'ambito

delimitato dalle disposizioni di legge, ma anche in quello circoscritto dai "regolamenti attuativi": ciò che relegherebbe la Provincia ad un ruolo meramente attuativo delle scelte compiute in sede statale. Inoltre, nota la ricorrente, nella Provincia si è già provveduto a dare attuazione ai sopracitati artt. 65 e 66, con la legge provinciale n. 3 del 2000 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2000). Tale normativa prevederebbe che nella Provincia si seguano i livelli di intervento stabiliti con legge statale: viceversa, ove si tratti di disciplina regolamentare, "la Provincia ritiene di non dovere e potere essere vincolata".

4. - Secondo la Provincia di Trento, l'intervento di una disciplina regolamentare in materia regionale contrasterebbe "con i principi regolatori del rapporto fra fonti statali e fonti regionali", valevoli in forza dell'art. 117 Cost. per le Regioni ordinarie e garantiti per la ricorrente dall'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà di indirizzo e coordinamento), "che considera solo le leggi statali come uniche fonti idonee a condizionare la potestà legislativa provinciale". A sostegno di tale tesi vengono anche richiamate le sentenze di questa Corte n. 84 del 2001, n. 507 del 2000 e n. 352 del 1998.

La disposizione impugnata, del resto, non potrebbe neanche essere giustificata alla luce dell'art. 5, comma 1, 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), "che risulta al contrario anch'esso specificamente violato". Secondo tale disposizione, infatti, 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". Il vincolo di garantire i livelli minimi di prestazione su tutto il territorio nazionale, cui tale disposizione si riferisce, non implicherebbe in alcun modo che lo stesso vincolo possa derivare da disposizioni di rango regolamentare.

Inoltre, sottolinea la ricorrente, la illegittimità della norma impugnata deriverebbe dal fatto che essa non solo pretende che la Provincia sia vincolata da un regolamento statale, ma declina tale vincolo in termini di applicazione diretta del regolamento e non in termini di obbligo di adeguamento.

5. - Da ultimo, la Provincia di Trento rileva che, anche se per ipotesi il vincolo posto a proprio carico - cioè quello comportante l'obbligo di adeguarsi ai regolamenti statali nella materia in questione - fosse costituzionalmente legittimo, nel caso di specie esso risulterebbe comunque da un atto del tutto inidoneo a farlo sorgere. Ciò in quanto "il carattere vincolante del regolamento per la Provincia autonoma è stabilito dal regolamento stesso": situazione, questa, che determinerebbe una ulteriore ragione di incostituzionalità, atteso che "per subordinare una fonte (nel caso la legge provinciale) ad un'altra fonte (nel caso il regolamento statale) occorre una potenziale superiorità".

6. - L'Avvocatura dello Stato ha depositato atto di costituzione per resistere nel giudizio promosso dalla Provincia di Trento, evidenziando come le competenze provinciali fatte valere a fondamento del ricorso sarebbero comunque tutelate dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 266 del 1992, "evitando che attraverso la concessione di finanziamenti o contributi lo Stato abbia ad interferire nell'esercizio di dette competenze". Successivamente, tuttavia, è pervenuta una comunicazione - da parte della stessa Avvocatura dello Stato - nella quale si informa "che non si è avuta determinazione di intervento" e che, conseguentemente, l'atto sopra menzionato "può considerarsi non depositato".

7. - In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria con la quale insiste per l'accoglimento del ricorso. In particolare, secondo la ricorrente, non varrebbe ad escludere questa soluzione il richiamo a quanto stabilito da questa Corte con la

sentenza n. 376 del 2002, in quanto i principi espressi in tale decisione non potrebbero essere applicati al caso *de quo*.

Ciò in quanto nella vicenda in esame non vi sarebbe alcun "vuoto di disciplina regionale", e comunque non si tratterebbe di regolamenti di delegificazione, bensì di regolamenti attuativi.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Trento ha proposto conflitto di attribuzione in relazione all'art. 23 del decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 21 dicembre 2000, n. 452 (Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'art. 49 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e degli artt. 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448).

Tale atto è ritenuto dalla ricorrente lesivo delle proprie prerogative costituzionalmente garantite per le seguenti ragioni. In primo luogo, in quanto esso - in una materia statutariamente attribuita alla competenza della Provincia autonoma - vincolerebbe quest'ultima ad operare non solo nell'ambito delimitato dalle disposizioni di legge, ma anche in quello circoscritto dai "regolamenti attuativi" nel medesimo atto menzionati; in secondo luogo - anche a voler ammettere che un tale vincolo possa essere legittimamente imposto alla autonomia provinciale - l'atto impugnato sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto il vincolo in questione sarebbe declinato in termini di applicazione diretta del regolamento e non in termini di obbligo di adeguamento; da ultimo, la Provincia ricorrente evidenzia come - in ogni caso - il vincolo a carico dell'ordinamento regionale sarebbe posto da una fonte del tutto inidonea a farlo sorgere.

2. - Il ricorso è fondato.

Il decreto di cui fa parte la disposizione impugnata nel presente giudizio interviene in una materia - quella della "assistenza e beneficenza pubblica" - attribuita dall'art. 8, n. 25, 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) alla potestà legislativa della Provincia autonoma in questa sede ricorrente. L'art. 16 dello stesso d.P.R. n. 670 del 1972 attribuisce alla Provincia di Trento la competenza amministrativa nella medesima materia.

In questo quadro, appare rilevante il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 469 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica), il cui art. 1 dispone che "le attribuzioni dello Stato in materia di assistenza e beneficenza pubblica, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige in materia di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Province di Trento e Bolzano con l'osservanza delle norme del presente decreto".

La Provincia autonoma di Trento, del resto, ha esercitato la propria competenza con l'art. 65 della legge provinciale 20 marzo 2000, n. 3 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2000), successivamente modificato dall'art. 88 della legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002). Nell'art. 65 citato è infatti previsto che "gli assegni per il nucleo familiare e di maternità di cui agli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificati dall'art. 50 e dall'art. 63 della legge 17 maggio 1999, n. 144, sono erogati secondo i criteri e le modalità stabiliti con regolamento adottato nel rispetto del livello di intervento previsto dalle predette disposizioni statali e tenuto conto dei

benefici eventualmente in godimento per le stesse finalità".

3. - La giurisprudenza di questa Corte, in diverse occasioni, ha avuto modo di evidenziare come - già sotto la vigenza del vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione - lo Stato non potesse imporre vincoli alle Regioni nelle materie di propria competenza se non mediante una legge, e non, invece, per mezzo di un atto regolamentare. Le Regioni, infatti, "non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi" (sentenza n. 507 del 2000; nello stesso senso, si vedano anche le sentenze n. 250 del 1996 e n. 482 del 1995).

In relazione alla Regione Trentino-Alto Adige, nonché alle Province autonome di Trento e Bolzano, tale regola viene esplicitata dall'art. 2, comma 1, 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), là dove prevede che "la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito". Dalla norma appena citata si desume agevolmente che l'obbligo di adeguamento a carico della legislazione delle Province autonome può derivare soltanto da una norma statale avente rango legislativo, e non, invece, da norma di rango secondario, come questa Corte ha più volte affermato (cfr., in proposito, le sentenze n. 84 del 2001 e n. 371 del 2001).

L'art. 23 del decreto ministeriale 21 dicembre 2000, n. 425, dunque, viola le prerogative costituzionalmente garantite alla Provincia ricorrente, nella parte in cui stabilisce, senza alcun fondamento nella legge, che gli assegni previsti dagli articoli 65 e 66 della legge n. 448 del 1998 - quest'ultimo successivamente confluito negli artt. 74 e 80 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53) - sono concessi ed erogati, per gli aventi diritto residenti nei Comuni delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalle Province medesime, "nell'ambito del livello e dei requisiti di accesso" previsti non solo dalle disposizioni di legge statale, ma anche dai "relativi regolamenti attuativi".

Per le ragioni appena esposte, l'art. 23 del decreto del Ministero per la solidarietà sociale 21 dicembre 2000, n. 425 deve essere annullato, limitatamente alle parole "e dai regolamenti attuativi", nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma ricorrente.

Rimangono di conseguenza assorbiti gli ulteriori motivi di censura prospettati dalla Provincia ricorrente.

4. - In considerazione della piena equiparazione statutaria delle due Province autonome relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della presente sentenza deve essere estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato vincolare le Province autonome di Trento e di Bolzano, nella concessione ed erogazione degli assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione degli artt. 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, al rispetto del livello e dei

requisiti di accesso previsti "dai relativi regolamenti attuativi";

annulla, di conseguenza, l'art. 23 del decreto del Ministero per la solidarietà sociale 21 dicembre 2000, n. 452 (Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'art. 49 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e degli artt. 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448), limitatamente alle parole "e dai relativi regolamenti attuativi", nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 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.