CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **37/2003** (ECLI:IT:COST:2003:37)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **BILE**
Udienza Pubblica del **19/11/2002**; Decisione del **16/01/2003**
Deposito del **05/02/2003**; Pubblicazione in G. U. **11/02/2003**
Norme impugnate:
Massime: **27565 27566 27567**
Atti decisi:

N. 37

SENTENZA 16 GENNAIO - 5 FEBBRAIO 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 346 (Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza, di lavori socialmente utili e di formazione continua) e dell'art. 78, commi 2, 3 e 33, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge finanziaria 2001), promossi con ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificati il 27 dicembre 2000 e il 26 gennaio 2001, depositati in cancelleria il 4 gennaio e il 2 febbraio 2001 ed iscritti ai numeri 1 e 14 del registro ricorsi 2001.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2002 il Giudice relatore Franco Bile;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1**.** Con ricorso notificato il 27 dicembre 2000 e depositato in cancelleria il 4 gennaio 2001, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato in via principale l'art. 2, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 346 (Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza, di lavori socialmente utili e di formazione continua), che dispone che possano essere stipulate le convenzioni di cui all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), nonché convenzioni ulteriori tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e le Regioni "nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo per l'occupazione" e "in riferimento a situazioni straordinarie" (comma 2), predeterminando il contenuto delle convenzioni stesse.

Secondo l'assunto della ricorrente, le convenzioni debbono necessariamente prevedere: la realizzazione, da parte delle Regioni, di programmi di stabilizzazione dei soggetti di cui all'art. 2, comma 1, del citato decreto legislativo n. 81 del 2000, con l'indicazione di una quota predeterminata di soggetti da avviare alla stabilizzazione che, per il primo anno, non potrà essere inferiore al 30 per cento del numero dei soggetti appartenenti al bacino regionale; le risorse finanziarie necessarie ad assicurare a tutti i soggetti non stabilizzati entro il 31 dicembre 2000, ad esclusione di quelli impegnati in attività progettuali interregionali di competenza nazionale e dei soggetti che maturino il cinquantesimo anno di età entro il 31 dicembre 2000; la possibilità di impiego, da parte delle Regioni, delle risorse del citato Fondo per l'occupazione, destinate alle attività socialmente utili e non impegnate per il pagamento di assegni, per misure aggiuntive di stabilizzazione e di politica attiva del lavoro e per il sostegno delle situazioni di maggiore difficoltà.

In tal modo, il disposto dell'art. 2 del decreto-legge n. 346 del 2000 - ad avviso della ricorrente - si porrebbe in contrasto con gli artt. 4, n. 1), e 48 dello statuto di autonomia, nonché con l'art. 97 della Costituzione. Sotto un primo profilo, l'analitica e unilaterale puntualizzazione del contenuto della convenzione, nel prevedere azioni da compiere da parte della Regione, attraverso l'utilizzo di proprio personale e di proprie strutture, si porrebbe in contrasto con il dettato dell'art. 4, n. 1), dello statuto di autonomia (approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963 n.1), il quale attribuisce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione". Sarebbe poi violato l'art. 97 della Costituzione, atteso che le disposizioni del decreto-legge sono suscettibili di incidere sul funzionamento ottimale degli uffici regionali determinando la lesione dell'autonomia funzionale della Regione. Infine le previsioni dell'art. 2, riguardanti l'autonomia finanziaria, verrebbero a collidere con quanto stabilito dall'art. 48 dello statuto, là dove questo prevede che "la regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale".

2**.** Con successivo ricorso notificato il 26 gennaio 2001 e depositato in cancelleria il 2 febbraio 2001, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha dato atto che il censurato decreto-legge è decaduto per mancata conversione, ma il suo contenuto è stato sostanzialmente riprodotto (con integrazioni) nell'art. 78, commi 2 e 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001"), avente ad oggetto - come recita la sua rubrica - "Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza e di lavori socialmente utili"; contestualmente, il comma 33 del medesimo art. 78 citato ha disposto che "restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-

legge 24 novembre 2000, n. 346". La Regione ricorrente ha quindi impugnato anche l'art. 78, commi 2, 3 e 33, della citata legge 23 dicembre 2000, n. 388, reiterando e riproducendo essenzialmente le medesime censure già svolte nei confronti dell'art. 2 del decreto-legge n. 346 del 2000.

La difesa della Regione ricorrente ha pertanto concluso chiedendo che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 78, commi 2, 3 e 33 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

3. Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta infondatezza del ricorso della Regione.

Secondo l'Avvocatura generale, la Regione ricorrente è titolare di una competenza integrativa in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale (art. 6, n. 2, dello statuto d'autonomia), per cui le disposizioni in questione sono applicabili anche alla Regione medesima e non sono lesive della potestà primaria in materia di ordinamento degli uffici, tenuto anche conto del carattere bilaterale dello strumento della convenzione tra Stato e Regione.

Parimenti, l'Avvocatura generale esclude la sussistenza della lamentata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, osservando tra l'altro che la legge finanziaria per il 2001 ha anche previsto che per il rinnovo delle convenzioni tra Stato e Regione l'indicazione della quota dei soggetti da stabilizzare (30% del bacino regionale) non costituisce un vincolo assolutamente cogente.

4. In prossimità dell'udienza, la difesa della Regione ricorrente ha depositato una (duplice) memoria, insistendo per la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2, commi 2, 3 e 33, della legge n.388 del 2000 in accoglimento del secondo ricorso (n. 14 del 2001), e riconoscendo la sopravvenuta inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 2, commi 2 e 3, del decreto-legge n.346 del 2000, sollevata con il primo ricorso (n. 1 del 2001), in ragione della mancata conversione di tale decreto-legge.

Anche l'Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria, insistendo per la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione ricorrente.

Considerato in diritto

1. Con due distinti ricorsi la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato due disposizioni di legge sostanzialmente analoghe, di cui la prima è contenuta in un decreto-legge non convertito (art. 2, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 novembre 2000, n.346, Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza, di lavori socialmente utili e di formazione continua), e la seconda nella legge finanziaria per il 2001 (art. 78, commi 2, 3 e 33, della legge 23 dicembre 2000, n.388, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato). Questa legge, ai commi 2 e 3, ripete essenzialmente la disciplina introdotta dai commi 2 e 3 del decreto-legge non convertito (con qualche modifica non incidente sulla portata della questione di costituzionalità); e, al comma 33, prevede la clausola di salvezza degli atti e degli effetti prodottisi sulla base del medesimo decreto-legge.

Entrambi i ricorsi censurano tali disposizioni nella parte in cui prevedono che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e le Regioni possano stipulare sia le convenzioni di cui all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), sia ulteriori convenzioni in riferimento a «situazioni straordinarie», e prospettano il possibile contrasto con l'art. 4, n.1, dello statuto di autonomia (perché

risulterebbe incisa la potestà legislativa regionale primaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione), con l'art. 97 della Costituzione (per la compromissione del funzionamento ottimale degli uffici regionali) e con l'art. 48 dello statuto medesimo (per la possibile lesione dell'autonomia finanziaria della Regione).

2. I due ricorsi proposti dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (numeri 1 e 14 del 2001 reg. ric.) investono la stessa disciplina sotto profili essenzialmente coincidenti, sicché i relativi giudizi possono essere riuniti per evidente connessione oggettiva.

3. La mancata conversione in legge del decreto-legge n. 346 del 2000 ha comportato che esso ha perduto efficacia fin dall'inizio (art. 77, terzo comma, della Costituzione), e pertanto la prima impugnativa della Regione è manifestamente inammissibile perché la disposizione censurata è venuta meno (sentenza n. 405 del 2000).

La Regione ricorrente ha però assolto l'onere - che questa Corte in analoga fattispecie ha ritenuto sussistere (sentenza n. 430 del 1997) - di impugnare tempestivamente la successiva clausola di salvezza contenuta nel citato comma 33 dell'art. 78 della legge n. 388 del 2000; infatti il secondo ricorso ripropone tutte le censure nei confronti della normativa così introdotta e le ripete anche nei confronti delle analoghe disposizioni della successiva legge finanziaria.

4. Il secondo ricorso è stato proposto dalla Regione prima della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e pertanto le questioni da esso sollevate devono essere decise - come questa Corte ha già ritenuto (sentenza n. 422 del 2002) - alla stregua dei parametri costituzionali all'epoca vigenti «non rilevando, in questa circostanza, il sopravvenuto mutamento di quadro costituzionale operato con la legge costituzionale menzionata».

5. La normativa censurata si inserisce nel più ampio contesto della disciplina dei lavori socialmente utili e, segnatamente, del loro finanziamento.

In particolare, l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2000 - oltre a modificare il criterio di riparto annuale fra le Regioni delle risorse del Fondo per l'occupazione destinate a tale finanziamento - aveva altresì stabilito che il Ministero del lavoro potesse stipulare con ogni singola Regione una convenzione per l'impiego nell'anno 2000 di tali risorse, ai fini dello «svolgimento di misure politiche attive per l'impiego e per la stabilizzazione occupazionale» dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili per progetti di competenza regionale.

Lo stesso art. 8 aveva poi previsto, al comma 2, la possibilità che Ministero del lavoro, Regione interessata ed ente utilizzatore dei lavori socialmente utili stipulassero accordi trilaterali, di contenuto sostanzialmente atipico, per adottare «misure particolari» in «situazioni straordinarie», in cui non fosse configurabile un programma definitivo di stabilizzazione.

Allo strumento della «convenzione» hanno fatto ricorso prima il decreto-legge n. 346 del 2000 e poi la legge finanziaria n. 388 dello stesso anno, recuperando anche per le «situazioni straordinarie» lo strumento della convenzione tra Ministero e singola Regione (con conseguente esclusione degli enti prima coinvolti negli accordi trilaterali). Queste convenzioni "straordinarie" (a differenza delle convenzioni "ordinarie" di cui al citato art. 8) hanno un contenuto minimo determinato, ed in particolare devono prevedere un piano di stabilizzazione di almeno il 30% dei soggetti impiegati in lavori socialmente utili appartenenti al bacino della Regione stipulante; individuare le risorse finanziarie per corrispondere integralmente ai soggetti non stabilizzati l'assegno previsto dalla normativa sui lavori socialmente utili, e per incentivare comunque la loro stabilizzazione; adottare eventuali misure aggiuntive di stabilizzazione e di politica attiva del lavoro; infine, finanziare la prosecuzione per un anno

dell'utilizzazione di soggetti ultracinquantenni in lavori socialmente utili .

Proprio della determinazione del contenuto minimo delle «convenzioni straordinarie» si duole la Regione ricorrente, la quale invece espressamente ritiene compatibile con le sue prerogative la previsione delle convenzioni «ordinarie» relative allo svolgimento di misure politiche attive per l'impiego e la stabilizzazione occupazionale, di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 81 del 2000, a suo tempo del resto non impugnato.

6**.** Le censure di illegittimità costituzionale sono infondate.

6.1. La ricorrente innanzi tutto ritiene che la specificazione del contenuto minimo delle «convenzioni straordinarie» incida sulla sua competenza esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici: a suo avviso la legge statale avrebbe determinato in modo unilaterale ed in termini analitici l'attività che la Regione dovrebbe compiere a mezzo del proprio personale e delle proprie strutture, così in sostanza precludendole di determinarsi autonomamente sul punto.

Ma è determinante il rilievo che la legge statale ha previsto uno strumento bilaterale: e pertanto la Regione non potrebbe giammai ritenersi coinvolta suo malgrado in una situazione di utilizzazione dei propri uffici tale da compromettere la sua prerogativa di organizzarli in via autonoma.

Peraltro - ove pure potesse ritenersi che, attraverso lo strumento della convenzione straordinaria, la norma impugnata consenta allo Stato di avvalersi di personale regionale - la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che ciò ben può verificarsi sulla base di un «accordo» con la Regione interessata, ravvisabile anche nella forma della «previa intesa» (sentenza n. 207 del 1996). Nella specie, la convenzione di cui alla norma impugnata non solo ha la valenza della previa intesa, ma per di più è in piena sintonia con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, più volte valorizzato dalla medesima giurisprudenza (cfr., fra le molte, sentenza n. 393 del 2000, proprio in tema di utilizzo di personale regionale da parte dello Stato).

Del resto si è già rilevato come la stessa ricorrente riconosca espressamente la piena compatibilità delle convenzioni «ordinarie», previste dall'art. 8 del decreto legislativo n.81 del 2000, con le garanzie statutarie di autonomia; né il solo dato della maggiore determinazione del contenuto delle convenzioni «straordinarie», rispetto a quelle «ordinarie», comporta di per sé un più gravoso impegno degli uffici regionali, trattandosi di un elemento neutro rispetto alle modalità della loro gestione.

6.2. Tali considerazioni consentono di ritenere infondata anche la seconda censura, strettamente connessa alla prima, secondo cui la determinazione del contenuto delle convenzioni "straordinarie" inciderebbe negativamente sul buon funzionamento degli uffici regionali; questa censura infatti, pur facendo riferimento all'art. 97 della Costituzione, non è che la riproposizione sotto altra veste della censura appena esaminata.

6.3. Parimenti è infondata la terza censura, che riguarda l'asserita lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, perché l'art. 48 dello statuto, nel menzionare la finanza regionale e quindi la sua autonomia, prevede che essa sia comunque «coordinata con quella dello Stato». Tale necessario coordinamento è nella specie assicurato dall'esistenza di una convenzione, il cui carattere bilaterale assicura alla Regione piena possibilità di autonoma determinazione, anche per quanto riguarda i possibili riflessi della convenzione stessa sulla finanza regionale.

7. In conclusione, il secondo ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia è in ogni sua parte infondato.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 novembre 2000, n.346 (Interventi urgenti in materia di ammortizzatori sociali, di previdenza, di lavori socialmente utili e di formazione continua), sollevata, in riferimento agli artt. 4, n. 1), e 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e all'art. 97 della Costituzione, con il ricorso n. 1 del 2001 proposto dalla regione Friuli-Venezia Giulia, indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, commi 2, 3 e 33, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) sollevata, in riferimento agli artt. 4, n. 1), e 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1 (statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e all'art. 97 della Costituzione, con il ricorso n. 14 del 2001 proposto dalla regione Friuli-Venezia Giulia, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 febbraio 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.