

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **307/2004** (ECLI:IT:COST:2004:307)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **ONIDA** - Redattore: **MARINI A.**

Udienza Pubblica del **06/07/2004**; Decisione del **13/10/2004**

Deposito del **21/10/2004**; Pubblicazione in G. U. **27/10/2004**

Norme impugnate:

Massime: **28792 28793**

Atti decisi:

N. 307

SENTENZA 13 - 21 OTTOBRE 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: 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, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), e dell'art. 4, commi 9 e 10, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), promossi con ricorsi della Regione Emilia-Romagna, notificati il 1° marzo 2003 e il 24 febbraio 2004, depositati in cancelleria il 7 marzo 2003 e il 4 marzo 2004 ed iscritti al n. 25 del registro ricorsi 2003 ed al n. 33 del registro ricorsi 2004.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2004 il Giudice relatore Annibale Marini;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Emilia-Romagna, con ricorso, ritualmente notificato e depositato, volto ad impugnare numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), ha censurato, fra l'altro, l'art. 27 della citata legge n. 289 del 2002, rubricato «Progetto “PC ai giovani”», deducendone il contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione nonché con il principio di leale collaborazione.

1.1.- La disposizione impugnata istituisce un fondo speciale, denominato «PC ai giovani», destinato a finanziare un progetto promosso dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri per incentivare l'acquisizione e l'utilizzo degli strumenti informatici fra i giovani che compiano sedici anni nel 2003; essa prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze emani, di concerto con quello per l'innovazione e le tecnologie, un decreto ministeriale, espressamente definito «di natura non regolamentare» con il quale siano stabilite le modalità di presentazione delle istanze nonché quelle di erogazione degli incentivi, essendo anche prevista la possibilità di avvalersi della collaborazione di organismi esterni alla pubblica amministrazione.

Ad avviso della ricorrente la descritta disciplina non rientrerebbe in alcuna delle materie di cui all'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione, ricadendo, pertanto, nella competenza residuale delle Regioni e sarebbe perciò lesiva della loro potestà legislativa ed amministrativa, in quanto, in contrasto con i commi quarto e sesto dell'art. 117 della Costituzione, conferirebbe al Ministro dell'economia e delle finanze poteri sostanzialmente normativi ed al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie poteri amministrativi in materia di competenza regionale. Né potrebbe, in senso contrario, addursi la circostanza che i decreti ministeriali in parola siano definiti «di natura non regolamentare», dovendo farsi riferimento, ai fine della qualificazione di tali atti, più che alla loro “etichetta”, al loro oggetto sostanziale; sicché, contenendo precetti generali ed astratti, innovativi dell'ordinamento, i medesimi avrebbero carattere normativo.

Ne discenderebbe poi, sotto altro aspetto, la lesione della autonomia finanziaria di essa ricorrente, spettando alle Regioni la autonoma gestione delle risorse nelle materie di loro competenza

L'illegittimità della disposizione, peraltro, non sarebbe esclusa neppure nel caso in cui essa fosse riconducibile ad una materia oggetto di potestà normativa concorrente.

In definitiva, la norma impugnata sarebbe illegittima nella parte in cui, non limitandosi a prevedere la mera ripartizione fra le Regioni delle somme costituenti il fondo, attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze ed al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie poteri normativi ed amministrativi relativi alla sua gestione.

In subordine la ricorrente lamenta che l'esercizio dei poteri statali non sia preceduto dalla intesa «con la Conferenza Stato-Regioni», in violazione del principio di leale collaborazione che impone forme di coordinamento fra i soggetti interessati.

2.- Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e

difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, non essendo configurabile alcuna lesione delle competenze riservate alle Regioni, né sotto il profilo della loro autonomia finanziaria né sotto quello della loro organizzazione.

3.- Con altro ricorso, ritualmente notificato e depositato, la medesima Regione Emilia-Romagna, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), ha censurato, fra l'altro, l'art. 4, commi 9 e 10, della citata legge n. 350 del 2003, deducendone il contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

3.1.- Il comma 9 della disposizione censurata stabilisce che il fondo di cui all'art. 27, comma 1, della legge n. 289 del 2002 sia destinato a finanziare un progetto, promosso dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, volto a favorire l'acquisizione e l'utilizzo degli strumenti informatici da parte dei giovani che compiano sedici anni nel corso del 2004, nonché la loro formazione.

Le modalità di attuazione del progetto e di erogazione dei benefici saranno disciplinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con quello per l'innovazione e le tecnologie.

Il successivo comma 10 prevede che, entro il limite di 30 milioni di euro, le risorse del fondo di cui sopra saranno adibite all'istituzione di un ulteriore fondo, denominato «PC alle famiglie», destinato, nell'ambito di un progetto promosso dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, a finanziare la concessione di un contributo in favore di quanti, avendo conseguito nell'anno 2002 un reddito non superiore a 15.000 euro, acquistino nell'anno 2004 un *personal computer* idoneo al collegamento ad "internet".

Le modalità di attuazione di tale progetto saranno stabilite con decreto di natura non regolamentare, adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, che potrà anche prevedere la possibilità di avvalersi, al fine di cui sopra, della collaborazione di organismi esterni alla pubblica amministrazione.

3.2.- Anche in questo caso, ad avviso della ricorrente, la norma impugnata, non rientrando in alcuna delle materie di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione, violerebbe la autonomia finanziaria della Regione, stante la gestione ministeriale di fondi settoriali in materie di competenza regionale.

Essa, peraltro, violerebbe anche le competenze normative ed amministrative regionali, in quanto, oltre a regolare dettagliatamente una materia rientrante nella competenza della ricorrente, attribuirebbe, nella medesima materia, al Ministro ed al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie poteri, rispettivamente, sostanzialmente normativi ed amministrativi, a nulla valendo la asserita «natura non regolamentare» dei decreti di attuazione della norma medesima; la astrattezza e generalità dei precetti che essi possono contenere e la loro idoneità ad innovare l'ordinamento ne dimostrerebbe la natura di atto normativo.

Conclusivamente, la Regione ricorrente osserva che anche laddove si ritenesse che la norma impugnata sia giustificata dall'esistenza di «eccezionali esigenze unitarie», essa sarebbe comunque illegittima in quanto non prevede che i poteri statali siano esercitati, nel rispetto del canone della leale collaborazione, previa intesa con la «Conferenza Stato-Regioni».

4.- Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità o

l'infondatezza della questione.

5.- In prossimità della udienza pubblica, la Regione Emilia-Romagna ha depositato, riguardo al primo giudizio, una breve memoria nella quale, ribaditi gli argomenti già contenuti nel ricorso, ha affermato la irrilevanza, ai fini della legittimità della disposizione impugnata, del fatto che detta norma preveda non la ripartizione del fondo, con vincolo di destinazione, fra gli enti territoriali, ma la sua diretta assegnazione ai privati; anche in tale ipotesi, la sua autonomia finanziaria sarebbe, infatti, lesa, in quanto essa Regione sarebbe privata della possibilità di scegliere e di gestire in autonomia le proprie politiche.

6.- L'Avvocatura dello Stato ha, a sua volta, depositato memorie illustrative in entrambi i giudizi.

6.1.- Riguardo a quello avente ad oggetto l'art. 27 della legge n. 289 del 2002, l'Avvocatura rileva che la disposizione impugnata, volta ad agevolare la «alfabetizzazione informatica» dei giovani, va ricondotta alla materia «istruzione», nella quale si comprenderebbe «qualsiasi attività, pur svolta al di fuori delle tradizionali strutture scolastiche, finalizzata a promuovere lo sviluppo culturale (...) degli appartenenti alla collettività sociale»; in tale corretta prospettiva essa, collocata nell'ambito delle norme generali di detta materia, rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato.

La legittimità della disposizione impugnata emergerebbe anche per un altro ordine di considerazioni: infatti, posto che è riservata alla legislazione dello Stato, *ex art. 117, comma secondo, lettera m)*, della Costituzione «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e che non è contestabile che, nell'attuale assetto sociale, l'accesso ai mezzi informatici vada considerato «un vero e proprio diritto sociale», strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali, non v'è dubbio che il progetto «PC ai giovani», volto a garantire su tutto il territorio nazionale, attraverso misure generali ed omogenee, un livello minimo di accesso per i giovani alla acquisizione ed utilizzazione degli strumenti informatici, dovrebbe qualificarsi come misura diretta ad assicurare un «livello essenziale» di «diritti civili e sociali», sicché esso non potrebbe non ricondursi alla esclusiva potestà legislativa statale.

6.2.- Riguardo al giudizio avente ad oggetto la impugnazione dell'art. 4, commi 9 e 10, della legge n. 350 del 2003, la difesa erariale, richiamate, ed estese anche alla disciplina concernente il progetto «PC alle famiglie», le argomentazioni già svolte relativamente all'altro ricorso, osserva che la disciplina impugnata non presenta, nella sua fase applicativa, momenti di discrezionalità, sicché le Regioni, se fossero chiamate a partecipare alle due iniziative, non avrebbero materie su cui provvedere.

Secondo l'Avvocatura, il ricorso sarebbe espressione di un «aprioristico contrasto» verso l'esercizio unitario di funzioni di interesse generale non differenziabile, non potendosi, viceversa, negare allo Stato la possibilità di intervenire con misure generali ogniqualvolta siano coinvolti i «diritti fondamentali di cittadinanza ed i diritti civili e sociali».

Considerato in diritto

1.- Con due distinti ricorsi la Regione Emilia-Romagna ha impugnato alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) e della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge

finanziaria 2004), tra l'altro censurando, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, l'art. 27 della legge n. 289 del 2002 e l'art. 4, commi 9 e 10, della legge n. 350 del 2003, istitutivi di fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di *personal computer*, da parte di giovani o di soggetti aventi determinati requisiti reddituali, mediante l'erogazione di contributi economici.

Secondo la Regione ricorrente le norme impugnate, istituendo fondi settoriali in una materia appartenente alla competenza esclusiva regionale ed attribuendo al Ministro dell'economia e delle finanze ed a quello per l'innovazione e le tecnologie poteri normativi ed al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie poteri amministrativi relativamente alla gestione dei detti fondi, violerebbero la autonomia finanziaria, legislativa ed amministrativa delle Regioni.

Sarebbe altresì violato il principio di leale collaborazione, in quanto i poteri statali disciplinati dalle norme impugnate sarebbero esercitati senza la previsione di alcuna forma di coordinamento con le Regioni.

2.- Considerata la sostanziale identità di oggetto, i giudizi vanno riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica sentenza, restando, peraltro, riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni sollevate, con i medesimi ricorsi, dalla Regione Emilia-Romagna relativamente ad altre disposizioni di legge.

3.- Le questioni non sono fondate.

3.1.- La normativa oggetto di impugnazione si sostanzia nella mera previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di *personal computer* abilitati alla connessione ad "internet", in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica.

Siffatto intervento, non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali. Esso corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione (cfr., in senso analogo, nel contesto del previgente titolo V, parte seconda, della Costituzione, sentenze nn. 276 del 1991, 348 del 1990, 829 e 562 del 1988).

Quanto alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, basti osservare che la provvista destinata ad alimentare i due fondi contemplati dalle disposizioni oggetto di censura è costituita, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 27 della legge n. 289 del 2002, dalle «disponibilità, non impegnate alla data di entrata in vigore della presente legge, di cui all'articolo 103, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388», cioè dalle residue disponibilità del fondo istituito presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica a garanzia dei crediti al consumo erogati dalle banche nel quadro di un precedente programma di incentivazione della diffusione fra i giovani delle tecnologie informatiche, restando così esclusa qualsiasi riduzione della ordinaria provvista finanziaria destinata alle Regioni.

Alla stregua delle considerazioni che precedono si rivela infine inconfidente anche il riferimento al principio di leale collaborazione, non risultando nella fattispecie coinvolta alcuna potestà regionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla ricorrente Regione Emilia-Romagna, di altre disposizioni delle leggi 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), e 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004),

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e dell'art. 4, commi 9 e 10, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna con i due ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 ottobre 2004.

F.to:

Valerio ONIDA, Presidente

Annibale MARINI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2004.

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.