

SENTENZA N. 449 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 43 e 75, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo e iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

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

uditò nell'udienza pubblica del 15 novembre 2005 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditì l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La 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 sollevato questioni di legittimità costituzionale dei commi 43 e 75 dell'art. 3 della suddetta legge.

1.1. – Con riferimento al censurato comma 43 dell'art. 3, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione e la lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria attribuitale dagli articoli 118 e 119 Cost.

Secondo la stessa ricorrente, la norma denunciata – la quale prevede che il Ministro degli affari esteri, con decreto da adottare entro novanta giorni, «sentite le competenti Commissioni parlamentari, emana disposizioni per razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria e per semplificare le procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative» – sarebbe formulata in modo tale da comprendere, potenzialmente, anche le attività svolte dalle Regioni. Se interpretata in tal senso, la norma dovrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima, in quanto interverrebbe nella materia, di competenza legislativa concorrente, dei «rapporti internazionali delle Regioni», attribuendo al Ministro degli affari esteri, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., il potere di emettere un atto ministeriale sostanzialmente regolamentare. La ricorrente lamenta, inoltre, che tale ultimo atto lederebbe la sua autonomia

amministrativa e finanziaria, avendo per oggetto la razionalizzazione dei flussi di erogazione finanziaria e la semplificazione delle procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative.

Precisa peraltro la ricorrente che, qualora la norma impugnata dovesse intendersi riferita alle sole attività di cooperazione internazionale svolte dallo Stato e alle relative procedure finanziarie e amministrative, le ragioni di doglianze verrebbero meno.

1.2. – Con riferimento al censurato comma 75 dell'art. 3, la ricorrente lamenta la violazione degli articoli 117 e 119 Cost.

Ad avviso della Regione, il comma denunciato – il quale stabilisce che, «ai fini del contenimento della spesa pubblica, al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio presso le istituzioni dell'Unione europea, ovvero che partecipi, in Europa o in Paesi extra-europei, a riunioni, commissioni o a gruppi di lavoro, comunque denominati, nell'ambito o per conto del Consiglio o di altra istituzione dell'Unione europea, ad eccezione dei dirigenti di prima fascia e qualifiche equiparabili, spetta il pagamento delle spese di viaggio aereo nella classe economica» – interverrebbe nella materia del coordinamento della finanza pubblica, recando non un principio fondamentale, ma una «minutissima norma di dettaglio, palesemente lesiva dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni». In virtù della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, lo Stato potrebbe stabilire parametri generali di contenimento della spesa, ma non sostituirsi alla Regione nel determinare, in relazione alla propria struttura, alla distribuzione delle responsabilità e alla situazione di bilancio, «a quali dipendenti rimborsare quale classe di viaggio nei diversi mezzi di trasporto».

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando l'inammissibilità della doglianze relativa al comma 43 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, in quanto formulata in forma ipotetica, e rinviando ad una successiva memoria l'esame di quella riguardante il comma 75 dell'art. 3 della stessa legge.

3. – Con memoria depositata il 24 dicembre 2004, la difesa erariale, nel ribadire le ragioni di inammissibilità già esposte, rileva altresì che il regolamento ministeriale adottato in attuazione del censurato comma 43 del medesimo art. 3 si riferisce, come risulterebbe dal suo art. 1, alle sole attività di cooperazione internazionale svolte dallo Stato.

In relazione al comma 75 dell'art. 3, la stessa difesa evidenzia che esso stabilisce un principio generale di ovvia ragionevolezza da applicarsi “a regime” ed a tutte le amministrazioni. Precisa ancora che, «se tutte le amministrazioni pubbliche avessero seguito criteri di normale buongoverno ed anche di “stile” rispettoso del danaro prelevato dai contribuenti, la disposizione sarebbe stata persino superflua». Quanto al fatto che la disposizione non conterebbe un principio fondamentale, ma una norma di dettaglio ed in quanto tale sarebbe lesiva dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni, l'Avvocatura ribatte che, diversamente da quanto affermato dalla Regione, si tratterebbe di un «principio generale di oculato buon andamento» e che in ogni caso non sarebbe ravvisabile in capo alla Regione un interesse meritevole di tutela *ex art. 1322 cod. civ.*

4. – Nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza fissata per il 19 aprile 2005, la Regione Emilia-Romagna ribadisce l'ammissibilità della censura avente ad oggetto il menzionato comma 43 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003, osservando che la giurisprudenza di questa Corte avrebbe chiarito che nei giudizi in via principale è ammessa la prospettazione di censure in relazione ad una interpretazione possibile della disposizione impugnata. Nel merito, insiste nel motivo di ricorso, prendendo atto dell'interpretazione restrittiva della norma proposta dall'Avvocatura dello Stato, la quale, se accolta dalla Corte, farebbe effettivamente venire meno ogni ragione di doglianze.

Quanto al censurato comma 75 dello stesso art. 3, la ricorrente rileva che esso non può essere ricondotto ai principi di coordinamento della finanza pubblica che lo Stato ha competenza a determinare sulla base dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché tali principi

dovrebbero avere altro contenuto rispetto a quello dell'art. 3, comma 75, della legge n. 350 del 2003. Sostiene al riguardo la ricorrente che dalla giurisprudenza della Corte in materia emerge con chiarezza «la necessità costituzionale che i principi di coordinamento lascino un congruo spazio decisionale alle Regioni», spazio che, sempre secondo la Regione, il “minutissimo vincolo” derivante dalla norma impugnata non sembrerebbe lasciare.

Ad avviso della stessa Regione, l'incostituzionalità della norma sarebbe confermata anche dalle difficoltà di applicazione diretta che essa incontrerebbe, dal momento che, sulla base di quanto previsto dall'articolo 38 della legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna), «la funzione dirigenziale è ordinata in un'unica qualifica», mentre la differenziazione avverrebbe soltanto attraverso il conferimento degli specifici incarichi dirigenziali.

Secondo la Regione sarebbe quindi arbitrario ritenere che solo i pochi dirigenti ai quali è attribuito l'incarico di direttore generale costituiscano figure equiparabili ai dirigenti di prima fascia. Più in generale, per la ricorrente, dovrebbe essere lasciata alla Regione la valutazione dell'importanza delle diverse missioni e la possibilità, per esempio, di rimborsare la *business class* quando non ci fossero posti in classe economica e la presenza del funzionario regionale alla riunione in ambito europeo fosse ritenuta importante.

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia-Romagna censura i commi 43 e 75 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), deducendo, in relazione al primo, la violazione degli articoli 117, sesto comma, 118 e 119 della Costituzione e, in relazione al secondo, la violazione degli articoli 117 e 119 Cost.

Il denunciato comma 43 attribuisce al Ministro degli affari esteri la competenza ad emanare disposizioni per «razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria e per semplificare le procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative».

Il denunciato comma 75 stabilisce che al «personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (compreso, quindi, il personale delle Regioni), che si reca all'estero per ragioni di servizio nell'ambito dell'Unione europea o per conto dell'Unione europea, «ad eccezione dei dirigenti di prima fascia e qualifiche equiparabili», spetta il pagamento delle sole spese di viaggio aereo nella classe economica.

1.1. – Ad avviso della ricorrente, il comma 43 disciplinerebbe anche la materia, di competenza legislativa concorrente, dei «rapporti internazionali delle Regioni», attribuendo al Ministro degli affari esteri, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., la potestà di adottare un atto ministeriale di natura regolamentare, senza limitarne esplicitamente l'applicazione alle sole amministrazioni statali. Sempre ad avviso della ricorrente, tale atto lederebbe altresì l'autonomia amministrativa e finanziaria attribuitale dagli articoli 118 e 119 Cost., avendo per oggetto la razionalizzazione dei flussi di erogazione finanziaria e la semplificazione delle procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale anche di pertinenza delle Regioni, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative.

La ricorrente prospetta le proprie censure in base ad una interpretazione della disposizione impugnata nel senso che questa si riferirebbe anche alla cooperazione internazionale delle Regioni, precisando peraltro che, «qualora invece la disposizione del comma 43 dovesse intendersi come riferita esclusivamente alle attività di cooperazione internazionale svolte dallo Stato ed alle relative procedure finanziarie ed amministrative, le ragioni di dogianza verrebbero meno».

1.2. – Sempre ad avviso della Regione, il citato comma 75 – nel negare il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi diverse da quella economica ai funzionari regionali di livello inferiore a

quello di dirigente di prima fascia e qualifiche equiparabili – conterrebbe non un principio fondamentale e, quindi, un parametro generale di contenimento della spesa, ma una «minutissima norma di dettaglio», violando così l'autonomia legislativa e finanziaria regionale, di cui agli articoli 117 e 119 Cost.

2. – Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale viene separata da quella delle altre sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.

3. – La questione relativa al comma 43 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 non è fondata.

3.1. – La difesa erariale eccepisce in via preliminare l'inammissibilità della censura, perché questa sarebbe stata sollevata in via meramente ipotetica, in relazione, cioè, ad una soltanto delle interpretazioni della disposizione impugnata prospettate come possibili dalla stessa ricorrente.

L'eccezione va respinta.

Questa Corte ha infatti già chiarito che, «a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale [...] può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili. Il principio vale soprattutto nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente sciolte dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose» (sentenza n. 228 del 2003; v., *ex plurimis*, anche le sentenze n. 412 del 2004, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989).

Poiché nella specie il testo della disposizione impugnata consente, fra le altre, l'interpretazione censurata dalla ricorrente, non v'è ostacolo allo scrutinio nel merito della questione.

3.2. – Quanto al merito, la questione non è fondata.

I dubbi di costituzionalità sollevati dalla ricorrente riguardano l'interpretazione per cui la disposizione censurata si riferirebbe non soltanto alla cooperazione internazionale dello Stato, ma anche a quella delle Regioni.

Ritiene questa Corte che tale disposizione, non contenendo alcun riferimento testuale alle Regioni quali soggetti attivi della cooperazione internazionale, ben può essere intesa nel senso che il potere del Ministro degli affari esteri di emanare un regolamento per razionalizzare i flussi finanziari e per semplificare le procedure di gestione riguarda soltanto l'attività di cooperazione internazionale dello Stato, e non anche quella delle Regioni. Tale interpretazione è del resto idonea a rendere conforme a Costituzione la disposizione impugnata: questa infatti, ove riguardasse anche l'attività di cooperazione internazionale delle Regioni, lederebbe l'autonomia regolamentare di tali enti nella materia – di legislazione concorrente – dei rapporti internazionali delle Regioni, con conseguente violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

Lo stesso decreto ministeriale 15 settembre 2004, n. 337 (Regolamento di semplificazione delle procedure amministrative relative alle Organizzazioni Non Governative), adottato in attuazione della disposizione impugnata, si pone nel solco della suddetta interpretazione. Il decreto, infatti, non contiene alcun riferimento alle Regioni e fa anzi espresso richiamo, nel preambolo, alla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo), il cui art. 1 stabilisce che «la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia», ascrivendo, quindi, tale tipo di cooperazione ad una materia riservata alla legislazione statale.

Così interpretata, la disposizione impugnata va ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., con conseguente infondatezza delle censure relative alla lesione dell'autonomia regolamentare, amministrativa e finanziaria delle Regioni (articoli 117, sesto comma, 118 e 119 Cost.).

4. – La questione relativa al comma 75 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 è invece fondata.

Secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e

coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), perché pone un precezzo specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (v., *ex multis*, sentenze n. 417 del 2005 e nn. 390 e 36 del 2004).

Premesso che questa Corte è chiamata a scrutinare la norma censurata esclusivamente sotto il profilo del riparto di competenze legislative, va rilevato che detta norma stabilisce un vincolo puntuale di spesa alle Regioni, e, pertanto, alla stregua della sopra richiamata giurisprudenza costituzionale, contrasta con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost. e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui si applica al personale delle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art 3, comma 75, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nella parte in cui si applica al personale delle Regioni;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 3, comma 43, della legge n. 350 del 2003, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli articoli 117, sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI,
Presidente

Franco GALLO,
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,
Cancelliere

Depositata in
Cancelleria il 15
dicembre 2005.

Il Direttore della
Cancelleria

F.to: DI PAOLA