Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n. 104

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 aprile 2008, recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche», promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 7 luglio 2008, depositato in cancelleria l'11 luglio 2008 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra enti 2008.

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

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2009 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 7 luglio 2008 e depositato il successivo 11 luglio, la Regione Marche ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche», per contrasto con gli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

In punto di ammissibilità, la ricorrente rileva che l'atto impugnato non si limita a ripetere le disposizioni contenute nel d.P.C.m. 14 aprile 2006 recante «Disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche», ma ne modifica ed integra il contenuto, ampliando la nozione di cerimonia nazionale, ricomprendendovi anche quelle che si svolgono in occasione delle "esequie di Stato" e inserendo nuove posizioni protocollari.

In particolare, l'atto impugnato, nella parte in cui disciplina la posizione protocollare degli organi della Regione o degli enti da essa dipendenti e la disciplina della posizione protocollare degli organi degli altri enti autonomi territoriali, incide – secondo la ricorrente – in ambiti di competenza legislativa residuale regionale, violando in tal modo l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, essendo riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle cerimonie "nazionali" ed "internazionali", ex art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

A parere della Regione Marche, il d.P.C.m del 2008 sarebbe, altresì, illegittimo in quanto introdurrebbe «una disciplina non contenuta in una legge e neppure in un atto formalmente regolamentare» ma in un «atto amministrativo […] che può essere qualificato come espressivo – almeno nella parte in cui si rivolge alla regolamentazione delle cerimonie organizzate dalle Regioni e dagli enti dipendenti – della funzione di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali»; funzione ammissibile, sottolinea la difesa regionale, «solo se non incidente in alcun modo su competenze regionali di cui alle materie del terzo e quarto comma dell'art. 117 Cost.», sulla base di quanto stabilito dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

La ricorrente, nel rilevare che gli atti di indirizzo e di coordinamento, alla luce della giurisprudenza costituzionale,

«necessitano di un fondamento legislativo esplicito», che nel caso di specie mancherebbe, precisa che il d.P.C.m. impugnato sarebbe stato adottato senza il rispetto del principio di leale collaborazione, poiché non sarebbe stata raggiunta una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, né conseguito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

Ove si volesse negare all'atto impugnato la natura di atto di indirizzo e coordinamento, il d.P.C.m. del 2008, sempre ad avviso della Regione Marche, si porrebbe comunque in contrasto con gli artt. 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

Quanto all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, la ricorrente rileva che, rientrando la materia disciplinata dall'atto impugnato nell'art. 117, quarto comma, della Costituzione e, comunque, non in una di quelle attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, quest'ultimo non avrebbe alcun potere di dettare norme a contenuto regolamentare come quelle in esame.

L'atto impugnato si porrebbe, poi, in contrasto con l'art. 118 della Costituzione, in quanto questo richiede che il legislatore accompagni qualunque scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale, con un'analisi dell'effettiva rispondenza della scelta ai parametri indicati dalla norma costituzionale.

Infine, ad avviso della ricorrente, anche se si volesse ritenere che lo Stato possa esercitare in via esclusiva la potestà regolamentare, data l'incidenza della disciplina contenuta nell'atto impugnato su ambiti di competenza regionale, esso avrebbe dovuto avviare la procedura per il raggiungimento di un'intesa. Nel caso di specie, invece, non vi sarebbe stato alcun «tentativo di conseguire l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni», né sarebbero state previste altre forme di coinvolgimento regionale.

2. – Con atto depositato in data 25 luglio 2008 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità del ricorso o, nel merito, di infondatezza.

In via preliminare, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità del ricorso perché l'atto impugnato sarebbe privo «di sostanziale contenuto innovativo» rispetto al cennato d.P.C.m. del 2006 e non vi sarebbe alcuna «menomazione della competenza costituzionalmente determinata, presupposto», sottolinea la difesa erariale, «indefettibile per l'ammissibilità del rimedio invocato»; inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile anche per la genericità delle censure.

Nel merito, l'Avvocatura ritiene che la disciplina della materia protocollare e delle precedenze tra le cariche pubbliche è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato al fine di garantirne l'unitarietà. In particolare, l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., riconosce allo Stato la competenza esclusiva riguardo alla disciplina delle relazioni internazionali e diplomatiche e del trattamento dei rappresentanti di Stati esteri, degli organismi comunitari e delle organizzazioni internazionali. Pertanto, ove si desse la possibilità alle Regioni di regolare la posizione delle cariche straniere e delle rappresentanze diplomatiche si inciderebbe «gravemente sugli indirizzi di politica estera e nelle relazioni internazionali e diplomatiche», perché lo Stato «non sarebbe in grado di assicurare uniformità di trattamento» alle autorità in visita nel territorio.

Nella medesima finalità di unitarietà si colloca l'art. 117, secondo comma, lettera c), Cost. che affida allo Stato la competenza esclusiva riguardo ai rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose. Ne consegue che la definizione della posizione protocollare delle cariche ecclesiastiche e delle altre figure religiose e di culto non potrebbe essere lasciata «alla disomogenea determinazione regionale» in quanto non consentirebbe un trattamento uniforme di tali soggetti nella Repubblica.

La difesa erariale richiama, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera f), Cost. che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva nella disciplina degli organi dello Stato, lettera g), in materia di ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, e lettera p), in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

«La necessaria inscindibilità della disciplina» delle posizioni protocollari e delle precedenze discenderebbe, a parere dell'Avvocatura, anche dall'art. 3 Cost., sotto il profilo sia «del pari trattamento sia […] della pari dignità sociale», e dall'art. 5 Cost., con il quale si afferma «l'unità e l'indivisibilità della Repubblica». Secondo l'interveniente, «se si dovesse riconoscere alle Regioni il potere di intervenire nella disciplina della materia protocollare e delle precedenze tra le cariche pubbliche si giungerebbe al risultato di avere tante distinte definizioni dell'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche della Repubblica quante sono le stesse autonomie territoriali».

Ad ulteriore sostegno della competenza esclusiva dello Stato in materia, la difesa erariale richiama l'art. 118, primo comma, Cost. poiché, proprio in applicazione del principio di sussidiarietà, lo Stato sarebbe «l'unico soggetto in grado di adeguatamente ed opportunamente dosare e apprezzare il confronto e l'intreccio dei poteri statali istituzionali e persino costituzionali, con quelli regionali e locali, nonché con autorità estere e rappresentanti di organismi comunitari e delle organizzazioni internazionali».

3. – In prossimità dell'udienza la Regione Marche ha depositato memoria con la quale insiste per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente premette che il conflitto odierno si configura in termini diversi rispetto a quello risolto con la sentenza n. 311 del 2008 con la quale è stata affermata la competenza esclusiva dello Stato in materia di disciplina dell'ordine delle precedenze tra le diverse cariche dello Stato nelle cerimonie pubbliche.

In particolare, la difesa regionale precisa che il presente giudizio non ha ad oggetto solo la «mera rivendicazione da parte della Regione ricorrente di una competenza a sé spettante e illegittimamente invasa» dal d.P.C.m. impugnato, ma anche la «illegittima compressione o limitazione dei propri poteri da parte dell'ente costituzionalmente competente» all'adozione del citato atto, in quanto non sarebbero state rispettate le garanzie, le forme e le procedure collaborative previste dall'ordinamento «allorché un atto amministrativo statale sia destinato ad incidere sui poteri costituzionalmente spettanti alle Regioni».

Ad avviso della Regione Marche le eccezioni di inammissibilità sollevate dal resistente sarebbero infondate. L'atto impugnato non si limiterebbe infatti a correggere errori materiali contenuti nel d.P.C.m. del 14 aprile 2006, ma introdurrebbe nuove disposizioni. Del pari infondata sarebbe l'eccezione di inammissibilità riguardante la mancanza di menomazione della competenza regionale costituzionalmente determinata quale presupposto «per l'ammissibilità del rimedio invocato». L'eccezione in parola, ad avviso della difesa regionale, sarebbe inconferente in quanto relativa al merito del conflitto. Da

ultimo, anche l'eccezione di inammissibilità riferita alla genericità delle censure sarebbe infondata poiché «una volta dimostrata l'indubbia incidenza della disciplina statale sui poteri spettanti alla Regione», sarebbe «risultata impropria ed inutile» una indicazione puntuale delle singole disposizioni, essendo evidente che le doglianze riguardano «l'intero decreto complessivamente considerato».

Nel merito, la Regione ribadisce le argomentazioni sviluppate nell'atto introduttivo del conflitto riguardo alla violazione delle procedure stabilite dall'ordinamento a tutela delle prerogative costituzionali delle Regioni.

In particolare, la ricorrente precisa che il d.P.C.m. impugnato non può «essere qualificato né come atto con forza e valore di legge, né come atto di esercizio del potere regolamentare», e rileva inoltre, con riferimento all'esercizio della potestà regolamentare dello Stato, che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esclusione degli obblighi di coinvolgimento delle Regioni non avrebbe carattere assoluto, potendosi imporre ogni qual volta, come nel caso di specie, sussista un forte intreccio tra competenze statali e competenze regionali.

L'atto impugnato, ad avviso della ricorrente, si configurerebbe come un «atto amministrativo non regolamentare» sia per il richiamo nelle premesse della legge 23 agosto 1998, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), e della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica), sia per «la mancanza della formale denominazione "Regolamento"»; inoltre, il d.P.C.m. sarebbe stato adottato senza il parere del Consiglio di Stato e senza il visto e la registrazione della Corte dei conti.

Ciò premesso, secondo la difesa regionale, pur ammettendo che, dopo la riforma costituzionale del 2001, lo Stato mantiene la funzione amministrativa di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza esclusiva, il d.P.C.m. del 2008 è stato emanato «in dispregio sia dello "statuto costituzionale" della potestà di indirizzo e coordinamento» elaborato dalla Corte costituzionale, sia del procedimento collaborativo stabilito dal citato art. 8 della legge n. 59 del 1997 e richiamato dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003.

4. – Con memoria depositata in data 29 gennaio 2009 la difesa erariale insiste affinché il conflitto sia dichiarato inammissibile o, nel merito, infondato.

L'Avvocatura premette che, alla luce della sentenza n. 311 del 2008, «alle Regioni è precluso ogni tipo di intervento normativo» in merito alla determinazione dell'ordine delle precedenze tra le varie cariche pubbliche nelle cerimonie pubbliche e ribadisce le argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. – Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Marche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri concerne il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008 recante «Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche», del quale viene chiesto l'annullamento.

Ad avviso della ricorrente, l'atto impugnato, nel disciplinare la posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti, nonché degli organi di altri enti autonomi territoriali, violerebbe l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, in quanto

sarebbe riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle cerimonie "nazionali" ed "internazionali".

Sempre secondo la difesa regionale, il d.P.C.m del 2008 sarebbe un mero atto amministrativo di indirizzo e di coordinamento di funzioni amministrative regionali e, pertanto, sarebbe illegittimo in quanto la suddetta funzione non può essere esercitata nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, avendo, peraltro, la giurisprudenza costituzionale affermato che gli atti in questione necessitano di un fondamento legislativo esplicito nel caso di specie mancante.

Ad avviso della Regione ricorrente, inoltre, l'atto impugnato sarebbe stato adottato senza il rispetto del principio di leale collaborazione, poiché non sarebbe stata raggiunta una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, né acquisito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Infine, anche a voler negare la natura di atto di indirizzo e di coordinamento al d.P.C.m. impugnato, esso violerebbe gli artt. 117, sesto comma, e 118 della Costituzione poiché lo Stato non potrebbe adottare norme a contenuto regolamentare in materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni; inoltre, la scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale dovrebbe essere accompagnata da un'analisi dell'effettiva rispondenza della scelta ai parametri indicati dalla norma costituzionale.

2. – Anzitutto occorre affrontare alcune questioni preliminari sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1 – Secondo la difesa erariale il ricorso sarebbe inammissibile perché l'atto impugnato sarebbe privo «di sostanziale contenuto innovativo» rispetto al d.P.C.m. del 2006; inoltre, le censure sarebbero formulate in modo generico.

L'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato non può essere accolta, dal momento che l'atto impugnato non si è limitato a correggere errori materiali contenuti nel precedente d.P.C.m. del 2006. Con tale atto sono state, infatti, modificate la disciplina dell'ordine delle precedenze tra le varie autorità e quella del cerimoniale: in particolare, sono state inserite nuove posizioni protocollari ed è stata ampliata la nozione di cerimonia nazionale.

La seconda eccezione di inammissibilità deve essere del pari disattesa in quanto, come rilevato dalla stessa difesa regionale, riguarda in realtà il merito del conflitto. È, infine, infondato il rilievo di genericità delle censure per mancata individuazione da parte della ricorrente delle disposizioni asseritamente lesive delle prerogative regionali, poiché esse sono facilmente identificabili, per i termini in cui sono state prospettate, e risultano riferite all'intero d.P.C.m.

3. – Nel merito, il conflitto non è fondato.

4. – Questa Corte, con la recente sentenza n. 311 del 2008, ha già chiarito che la determinazione dell'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, ivi comprese quelle a carattere locale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Orbene, l'atto impugnato, con il quale sono state apportate modifiche alla disciplina dell'ordine delle precedenze stabilita dal d.P.C.m. del 2006, si configura come diretta espressione della cennata competenza esclusiva dello Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il d.P.C.m. 16 aprile 2008 recante

«Aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenze tra le cariche pubbliche».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 aprile 2009.

F.to:
Francesco AMIRANTE, Presidente
Maria Rita SAULLE, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2009.

Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA