

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **256/2007** (ECLI:IT:COST:2007:256)

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

Presidente: **BILE** - Redattore: **TESAURO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/06/2007**

Deposito del **06/07/2007**; Pubblicazione in G. U. **11/07/2007**

Norme impugnate: Legge 23/12/2005 n. 266 (legge finanziaria 2006); discussione limitata a: - art. 1, c. 67° (rel. Tesauro) - art. 1, c. 231° e 232° (rel. Maddalena) Legge 23/12/2005 n. 266 (legge finanziaria 2006); discussione limitata a: - art. 1, c. 65° e 67° (rel. Tesauro) - art. 1, c. 322° (rel. Mazzella)

Massime: **31509 31510 31511 31512 31513**

Atti decisi: **ric. 33/2006ric. 35/2006**

SENTENZA N. 256 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossi con ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Piemonte, notificati il 24 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 2 e il 3 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 33 e 35 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Roland Riz e Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano, Emiliano Amato per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Roland Riz e Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano, Emiliano Amato per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato in data 24 febbraio 2006, depositato il successivo 2 marzo, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), e, tra queste, dell'art. 1, comma 67, in riferimento agli artt. 8, numero 17, e 16 dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (nonché all'art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche») ed all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

La ricorrente sostiene che la disposizione censurata, nella parte in cui stabilisce che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, «determina annualmente l'ammontare delle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza, nonché le relative modalità di riscossione, ivi compreso l'obbligo di versamento del contributo da parte degli operatori economici quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche», interferirebbe illegittimamente nelle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, costituendo norma di dettaglio nella materia dei lavori pubblici, assegnata alla competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, applicabile alla Provincia di Bolzano ex art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La norma impugnata, in ogni caso, sarebbe - ad avviso della ricorrente - lesiva delle proprie competenze, statutariamente attribuite dagli artt. 8, numero 17, e 16 dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (nonché dall'art. 1 del d.P.R. n. 381 del 1974) nella materia dei lavori pubblici di interesse provinciale, in quanto non esprimerebbe un principio dell'ordinamento giuridico e neppure sarebbe configurabile quale norma fondamentale delle riforme economico-sociali della Repubblica, ai sensi degli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia.

Il comma 67 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 sarebbe, infine, in contrasto anche con l'art. 75 dello statuto speciale che attribuisce alle Province autonome, tra le quote del gettito delle entrate tributarie dello Stato, «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate [...] ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici», in quanto imporrebbe ai soggetti pubblici e privati comunque coinvolti nelle procedure di appalto in ambito provinciale una contribuzione obbligatoria, in violazione della predetta riserva di gettito.

1.2. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

La prescrizione del versamento di un contributo da parte degli operatori economici quale

condizione di ammissibilità dell'offerta - nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche - sarebbe, infatti, secondo la difesa erariale, misura attinente alla disciplina del prelievo, la quale solo di riflesso ricade sulle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche, mirando piuttosto a prevenire evasioni dalla contribuzione e a facilitarne la riscossione.

2. - Con ricorso, notificato in data 24 febbraio 2006, depositato il successivo 3 marzo, anche la Regione Piemonte ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale del comma 67 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, congiuntamente al comma 65 del medesimo art. 1, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

La Regione deduce che le predette disposizioni - nel prevedere che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, provvede, dal 2007, mediante «finanziamento del mercato di competenza» costituito dalle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti pubblici e privati sottoposti alla sua vigilanza, determinandone annualmente l'ammontare nonché le relative modalità di riscossione, e che il versamento del contributo è condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche - determinerebbero una lesione dell'autonomia finanziaria regionale. Esse, infatti, trasferirebbero gli oneri di funzionamento dell'Autorità, finora integralmente imputati al bilancio dello Stato, anche alle amministrazioni pubbliche regionali e locali quali stazioni appaltanti, con conseguente maggior aggravio finanziario diretto nell'esplicazione delle proprie funzioni, non compensato da altre misure di incremento dell'entrata, oltre che con indirette conseguenze di maggiori costi incidenti sull'importo dei lavori, in relazione all'obbligo di contribuzione degli operatori economici partecipanti alle gare.

Inoltre, le medesime norme, stabilendo che la determinazione delle entità e delle modalità di versamento delle contribuzioni è compiuta dall'Autorità con propria deliberazione, sottoposta all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio di ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, senza che sia prevista intesa, né forma alcuna di consultazione con la Conferenza Stato-Regioni, recherebbero *vulnus* alle competenze amministrative regionali in materia di lavori pubblici, sulle quali tale deliberazione inevitabilmente inciderebbe.

La prescrizione, infine, del versamento del contributo da parte degli operatori economici, quale condizione di ammissibilità dell'offerta nelle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche, inciderebbe sull'ambito dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni pubbliche, pur non evidenziandosi esigenze di carattere generale relative all'accesso ed all'andamento delle gare che ne giustificano l'imposizione.

2.1. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

3. - All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Piemonte, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006).

1.1. - Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità aventi ad

oggetto i commi 65 e 67 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 devono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con i medesimi ricorsi, oggetto di distinte decisioni.

Considerata la sostanziale analogia delle questioni relative ai menzionati commi 65 e 67 dell'art. 1 della legge impugnata, i giudizi promossi dalle ricorrenti, per questa parte, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Le ricorrenti impugnano il comma 67 (entrambe) ed il comma 65 (la sola Regione Piemonte) dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui stabiliscono che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, dal 2007, alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, mediante «finanziamento del mercato di competenza», costituito dalle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti pubblici e privati sottoposti alla sua vigilanza; che l'Autorità determina annualmente - con propria delibera sottoposta all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze - l'ammontare delle contribuzioni, nonché le relative modalità di riscossione; che il versamento del contributo da parte degli operatori economici costituisce una condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche.

Le norme censurate sarebbero invasive della competenza legislativa ed amministrativa regionale e provinciale (in virtù dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) nella materia dei lavori pubblici, non compresa negli elenchi di cui al terzo ed al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, quindi riconducibile alla competenza regionale (e conseguentemente provinciale) residuale.

Le stesse norme sarebbero inoltre illegittime in quanto attribuiscono alla predetta Autorità il compito di fissare entità e modalità di versamento delle contribuzioni, senza individuare alcuna forma di collaborazione con le Regioni, nonostante la relativa delibera incida su funzioni amministrative regionali.

La Provincia autonoma di Bolzano deduce, altresì, che l'impugnato comma 67 violerebbe le proprie competenze statutarie nella materia dei lavori pubblici di interesse provinciale (artt. 8, numero 17, e 16 dello statuto speciale), non essendo configurabile, nella specie, un principio generale dell'ordinamento giuridico o una norma fondamentale delle riforme economico-sociali della Repubblica, ai sensi degli artt. 4 e 8 dello statuto.

Le norme impuginate, secondo la Regione Piemonte, recherebbero *vulnus* all'autonomia finanziaria regionale anche in quanto trasferirebbero gli oneri di funzionamento dell'Autorità, finora integralmente imputati al bilancio dello Stato, alle amministrazioni pubbliche regionali e locali, rientrando queste ultime fra le stazioni appaltanti, con conseguente maggior aggravio finanziario diretto nell'esplicazione delle proprie funzioni.

In via subordinata, infine, la Provincia autonoma di Bolzano deduce la violazione dell'art. 75 dello statuto speciale, in quanto il menzionato comma 67 impone ai soggetti pubblici e privati coinvolti nelle procedure di appalto in ambito provinciale una contribuzione obbligatoria, in violazione della riserva in favore delle Province autonome dei nove decimi del gettito delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio provinciale.

3. - La questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Piemonte avente ad oggetto l'art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266 del 2005, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, è inammissibile poiché la ricorrente non ha svolto alcun argomento a sostegno della censura.

4. - Le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266 del 2005, proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt.

117, 118 e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 8, numero 17, e 16 dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, non sono fondate.

4.1. - La decisione di dette questioni impone l'identificazione della materia alla quale le citate disposizioni vanno ricondotte, avendo riguardo all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e non degli aspetti marginali e degli effetti riflessi delle medesime (sentenza n. 165 del 2007).

Le norme denunciate, benché abbiano ad oggetto la determinazione e la disciplina dei contributi imposti ai soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità per i lavori pubblici, non attengono ad una materia spettante alla competenza regionale residuale (e provinciale *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), quale sarebbe, secondo le istanti, la materia dei lavori pubblici.

Anzitutto, si ribadisce che - contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti - la mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'art. 117 della Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Si tratta, infatti, di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti (sentenza n. 303 del 2003).

4.2. - Le disposizioni censurate, come risulta anche dai lavori preparatori, perseguono il principale obiettivo, nel quadro dei crescenti vincoli posti alla finanza pubblica, di riduzione della spesa, mediante il trasferimento sui soggetti, privati e pubblici, sottoposti al controllo dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici dei costi di funzionamento della stessa, fino ad ora interamente a carico del bilancio statale.

Pertanto, le norme in questione stabiliscono un meccanismo di autofinanziamento dell'Autorità, cui attribuiscono il potere di identificare, con proprie delibere (sottoposte all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Ministro dell'economia e delle finanze), i soggetti tenuti alla contribuzione (individuati, con le delibere 26 gennaio 2006 e 10 gennaio 2007, nelle stazioni appaltanti, negli operatori economici e nei cosiddetti organismi di attestazione); e di stabilire l'entità della contribuzione e le modalità del versamento.

Siffatto meccanismo - che opera solo «per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato» (art.1, comma 65, della legge n. 266 del 2005) - comporta una contribuzione obbligatoria gravante sul «mercato di competenza», determinata annualmente dalla medesima Autorità, sotto il controllo dell'esecutivo, nell'osservanza di precisi limiti indicati dalla medesima legge. In particolare, il comma 67 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 stabilisce che: «in sede di prima applicazione, il totale dei contributi versati non deve, comunque, superare lo 0,25 per cento del valore complessivo del mercato di competenza. [...]. Eventuali variazioni delle modalità e della misura della contribuzione e delle tariffe, comunque nel limite massimo dello 0,4 per cento del valore complessivo del mercato di competenza, possono essere adottate dall'Autorità ai sensi del comma 65».

L'oggetto delle disposizioni impugnate è, dunque, la disciplina dei contributi obbligatori gravanti sui soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, fra i quali possono esservi anche le Regioni e le Province autonome quali «stazioni appaltanti».

Tali contributi, in quanto costituiscono risorse - in precedenza ed in parte ancora oggi reperite attraverso la fiscalità generale - per il funzionamento di un organo quale l'Autorità, chiamata a svolgere una funzione di vigilanza sui lavori pubblici «unitaria a livello nazionale» (sentenza n. 482 del 1995), sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di

cui soddisfano i principali requisiti.

Si tratta, infatti, di una contribuzione - imposta in base alla legge e connessa ad una particolare situazione in cui i soggetti obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente - alle spese necessarie a consentire l'esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa ed il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (sentenza n. 73 del 2005). Il primo requisito è soddisfatto in quanto essa grava sull'intero mercato di riferimento, senza alcuna relazione diretta con il godimento di specifici servizi ed in difetto di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e beneficio percepito dal singolo; il secondo, in quanto è connessa alla spesa relativa al servizio di vigilanza del settore dei lavori pubblici, obbligatorio in relazione all'istituzione dell'Autorità; il terzo, infine, in quanto l'entità di detta contribuzione è determinata con una percentuale fissa rispetto ai ricavi annui delle imprese regolate.

Le norme censurate, in quanto recanti la disciplina di contributi riconducibili alla categoria dei tributi statali, costituiscono, dunque, legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione).

Le disposizioni denunciate neppure vulnerano l'autonomia finanziaria regionale e provinciale, dato che l'introduzione della contribuzione obbligatoria a carico dei soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, fra i quali possono esservi anche Regioni e Province autonome in qualità di stazioni appaltanti, è finalizzata alla realizzazione dell'obiettivo della manovra finanziaria di contenimento della spesa pubblica. Come questa Corte ha più volte affermato, a seguito di manovre della finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenza n. 155 del 2006), evenienze, queste ultime, affatto dimostrate dalle ricorrenti.

5. - Neppure la censura concernente l'art. 1, comma 67, della legge n. 266 del 2005, proposta in via subordinata dalla Provincia autonoma di Bolzano, con riferimento all'art. 75 dello statuto speciale, è fondata.

L'evocato parametro statutario stabilisce che, oltre ad una quota del gettito di alcune specifiche entrate tributarie dello Stato, «sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nei rispettivi territori provinciali: [...] g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate [...], ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici». Tale norma statutaria, pertanto, esclude che sia attribuita alle Province autonome una quota del gettito del censurato contributo obbligatorio, perché questo costituisce un tributo erariale di spettanza - per espressa disposizione della legge statale - di un soggetto sostanzialmente riconducibile, ai fini della presente questione, alla categoria degli enti pubblici, cioè dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), dalla Regione Piemonte e dalla Provincia autonoma di Bolzano;

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266 del 2005, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 8, numero 17, 16 e 75 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), dalla Regione Piemonte e dalla Provincia autonoma di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2007.

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.