CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **340/2011** (ECLI:IT:COST:2011:340)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **12/12/2011**
Deposito del **22/12/2011**; Pubblicazione in G. U. **28/12/2011**
Norme impugnate: Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, supporto tematico patrimonio del 1° giugno 2010.
Massime: **36018**
Atti decisi: **confl. enti 8/2010**

SENTENZA N. 340

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell’economia e delle finanze ? Dipartimento del tesoro, supporto tematico patrimonio del 1° giugno 2010, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 30 luglio 2010, depositato in cancelleria l’11 agosto 2010 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti

2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso, notificato il 30 luglio 2010, depositato il successivo 11 agosto, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'e-mail del Ministero dell'economia e delle finanze ? Dipartimento del tesoro datata 1° giugno 2010, registrata dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in data 3 giugno 2010 sub prot. n. 2254 ed inviata dal Consorzio stesso alla Provincia autonoma di Bolzano con lettera datata 4 giugno 2010, prot. n. 2256, relativa all'obbligo di comunicazione dei dati sul patrimonio di cui all'art. 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2010), in riferimento all'art. 8, comma 1, in specie ai numeri 8), 10), 11), 14), 17) e 28) ed a tutti gli altri numeri pertinenti ad immobili, all'art. 9, comma 1, in specie in relazione al numero 11) ed a tutte le altre cifre pertinenti ad immobili, agli artt. 16, 66, 67, 68, 79 e 108 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione, in particolare al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione) e successive modifiche, nonché agli artt. 3, 6 e 97 della Costituzione.

1.1.— Premette in fatto la ricorrente che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2, comma 222, della legge finanziaria per il 2010, i Comuni della Provincia di Bolzano, invitati ad inserire i dati relativi al patrimonio comunale negli appositi siti internet, si sono posti il problema dell'ambito di operatività dell'obbligo di comunicazione previsto dalla medesima norma e si sono rivolti, dapprima, all'amministrazione provinciale. Quest'ultima, nel parere reso dal direttore dell'Ufficio centrale affari legali dell'amministrazione provinciale, arrivava alla conclusione che sui Comuni della Provincia (e sulla stessa Provincia) gravasse l'obbligo di comunicazione dei soli dati relativi agli immobili di proprietà dello Stato, utilizzati o detenuti a qualunque titolo dai medesimi Comuni (e dalla Provincia). Posto che alcuni dei predetti Comuni hanno ricevuto, successivamente, ulteriori solleciti da parte del Ministero dell'economia e delle finanze a provvedere alla prescritta comunicazione, il Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano si è rivolto all'amministrazione statale, tramite l'apposito indirizzo telematico (supportotematicopatrimonio@tesoro.it) predisposto dal Dipartimento del tesoro, appunto, per fornire alle amministrazioni interessate risposte in ordine ad eventuali dubbi interpretativi relativi all'applicazione della normativa in esame. In risposta ai quesiti formulati dal Consorzio dei Comuni della Provincia, il Dipartimento del tesoro, supporto tematico patrimonio, adottava l'e-mail oggetto dell'impugnazione con il presente ricorso, con la quale, sul presupposto dell'applicabilità dell'obbligo di comunicazione dei dati sul patrimonio ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 anche nei confronti dei Comuni delle Province autonome di Trento e Bolzano e delle Province stesse, avrebbe sollecitato i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano a fornire «i dati identificativi a) degli immobili, edifici e terreni, di proprietà degli stessi Comuni, Province e Regioni; b) degli immobili, edifici e terreni, utilizzati o detenuti a qualunque titolo, dallo stesso Comune, Provincia, Regione, di proprietà

dello Stato o di altri soggetti pubblici», escludendo solo «gli immobili che il Comune utilizza o occupa (es. in locazione passiva) da proprietari privati».

1.2.— La ricorrente ritiene che, con il provvedimento e-mail impugnato, lo Stato finirebbe, in primo luogo, con il comprimere tutta una serie di specifiche competenze legislative ed amministrative della medesima Provincia autonoma di Bolzano, connesse alle proprietà immobiliari della stessa, previste dall'art. 8, comma 1, in specie con riferimento ai numeri 8), 10), 11), 14), 17) e 28) ed a tutte le altre cifre pertinenti ad immobili, dall'art. 9, comma 1, in specie in relazione al numero 11) ed a tutti gli altri numeri pertinenti ad immobili, nonché dagli artt. 16, 66, 67 e 68 dello statuto speciale, incidendo in modo diretto sulla gestione dei beni demaniali e patrimoniali della medesima Provincia e dei Comuni in essa situati, costringendoli a rendere conto allo Stato in merito al loro acquisto ed al loro impiego. Considerato, poi, che gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 sarebbero — ad avviso della ricorrente — funzionali alla realizzazione degli obiettivi di contenimento della finanza pubblica, nell'ambito del patto di stabilità tra gli enti dello Stato, il provvedimento impugnato si porrebbe, altresì, in contrasto con la disciplina concordata e "rafforzata" sulla finanza provinciale di cui agli artt. 69 e ss. dello statuto speciale che attribuisce alla Provincia la competenza a stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interna ed a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'atto impugnato contrasterebbe, infine, anche con i principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), tutela delle minoranze (art. 6 Cost.) e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Pertanto, la ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, imporre al Consorzio dei Comuni ed ai Comuni della Provincia di Bolzano la comunicazione dei dati sul patrimonio di cui all'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, e per l'effetto annullare il provvedimento e-mail del Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze datata 1° giugno 2010.

2.— Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile e comunque respinto.

In via preliminare, il resistente sostiene che il ricorso sia inammissibile avendo ad oggetto un atto non dispositivo né imperativo, ma dichiaratamente chiarificatorio e non proveniente da un organo legittimato a rappresentare lo Stato e quindi non idoneo a ledere le competenze della Provincia.

Nel merito, in ogni caso, il ricorso sarebbe infondato, posto che la materia cui afferisce l'atto impugnato sarebbe quella del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», che rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Nella specie, la comunicazione dei dati servirebbe ad alimentare un completo sistema informativo volto a consentire la ricognizione statistica di tutti i beni della pubblica amministrazione attraverso la creazione di un portale e di due indirizzi telematici di supporto tecnico (nel cui ambito è stato appunto inviato l'e-mail qui impugnato) in ragione della finalità perseguita dalla norma in esame, che è quella di realizzare una ricognizione completa di tutti i beni pubblici, in funzione diretta del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato, ma utilizzabile anche per altri fini di interesse statale.

3.— All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

1.— La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione all'e-mail del Ministero dell'economia e delle finanze ? Dipartimento del tesoro datato 1° giugno 2010, registrato dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in data 3 giugno 2010 sub prot. n. 2254 ed inviato dal Consorzio stesso alla Provincia autonoma di Bolzano con lettera datata 4 giugno 2010, prot. n. 2256.

Con esso, il predetto Dipartimento, sul presupposto dell'applicabilità dell'obbligo di comunicazione dei dati sul patrimonio ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2010), anche nei confronti dei Comuni delle Province autonome di Trento e Bolzano e delle Province stesse, avrebbe sollecitato i Comuni della Provincia autonoma di Bolzano a fornire «i dati identificativi a) degli immobili, edifici e terreni, di proprietà degli stessi Comuni, Province e Regioni; b) degli immobili, edifici e terreni, utilizzati o detenuti a qualunque titolo, dallo stesso Comune, Provincia, Regione, di proprietà dello Stato o di altri soggetti pubblici», escludendo solo «gli immobili che il Comune utilizza o occupa (es. in locazione passiva) da proprietari privati».

La ricorrente sostiene che, con l'impugnato e-mail, sarebbero state violate tutta una serie di specifiche competenze legislative ed amministrative della Provincia autonoma di Bolzano, connesse alle proprietà immobiliari della stessa (di cui all'art. 8, comma 1, in specie ai numeri 8), 10), 11), 14), 17) e 28), ed a tutte le altre cifre pertinenti ad immobili, all'art. 9, comma 1, in specie in relazione al numero 11), ed a tutti gli altri numeri pertinenti ad immobili, ed all'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), con conseguente diretta lesione dell'autonomia di gestione degli immobili da parte della medesima Provincia e dei Comuni in essa situati, garantita dagli artt. 66, 67 e 68 dello statuto speciale. La normativa censurata sarebbe, inoltre, lesiva dell'autonomia finanziaria della medesima Provincia, posto che, proprio in relazione al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica è stata concordata, a livello provinciale, sulla base di quanto prescritto dallo statuto speciale, una disciplina particolare rispetto a quella vigente in altre realtà regionali, che ha trovato ingresso nel nuovo Titolo VI del medesimo statuto speciale (artt. da 69 a 86) e che attribuisce alla Provincia la competenza a stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interna ed a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L'atto impugnato sarebbe, infine, in contrasto anche con i principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.) e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

2.— In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.— Secondo il resistente, il ricorso sarebbe inammissibile avendo ad oggetto un atto non dispositivo né imperativo, ma dichiaratamente chiarificatorio e non proveniente da un organo legittimato a rappresentare lo Stato e quindi non idoneo a ledere le competenze della Provincia.

2.2.— L'eccezione è fondata, con conseguente inammissibilità del ricorso.

2.2.1.— Dal testo del ricorso introduttivo risulta che l'atto impugnato è costituito da un e-mail indirizzato al Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in risposta ad un quesito da quest'ultimo formulato per risolvere i dubbi inerenti all'ambito di applicabilità ed alla portata dell'obbligo di comunicazione dei dati patrimoniali disposto dall'art. 2, comma 222, della legge

n. 191 del 2009.

Tale disposizione ha, infatti, previsto una ricognizione generale del patrimonio edilizio pubblico «ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche a valori di mercato» ed ha conseguentemente prescritto a «tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001, che utilizzano o detengono, a qualsiasi titolo, immobili di proprietà dello Stato o di proprietà dei medesimi soggetti pubblici» di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze ? Dipartimento del tesoro l'elenco identificativo dei predetti beni e di comunicare tutte le successive variazioni. In riferimento agli adempimenti connessi con l'applicazione di tale disposizione, il Dipartimento del tesoro ha predisposto un sistema di comunicazione di dati relativi agli immobili di proprietà dello Stato e delle amministrazioni pubbliche e di quelli detenuti o utilizzati, a qualunque titolo, dagli stessi soggetti. Detto Dipartimento ha offerto alle amministrazioni interessate un supporto in termini di informazioni, non solo attraverso il sito, completo di informazioni sul progetto, ma anche con l'ausilio di due indirizzi telematici, il primo per le questioni di carattere tecnico, il secondo per le questioni di carattere giuridico, relative alla risoluzione di dubbi interpretativi.

L'e-mail impugnato dalla ricorrente è stato adottato proprio in risposta ad uno dei numerosi quesiti pervenuti, al fine di spiegare il contenuto della norma. Tale risposta del «Dipartimento del Tesoro, Supporto Tematico Patrimonio» al quesito proposto dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano, costituisce pertanto espressione della predetta collaborazione tecnica, fornita da parte di una delle articolazioni del Ministero dell'economia e delle finanze (il supporto tematico patrimonio), alle amministrazioni interessate in vista dell'applicazione della normativa citata.

Questa Corte, fin da epoca risalente, ha espressamente chiarito che, per quanto riguarda i conflitti tra Stato e Regione, l'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel prevedere che l'atto che si assume lesivo della competenza di uno dei due soggetti può essere costituito da «qualunque atto di un loro organo che, nell'esercizio di funzioni legislative o amministrative, affermi in concreto la propria competenza o neghi l'altrui» (sentenza n. 153 del 1967), esige che esso «contenga una chiara manifestazione di volontà dell'organo in ordine all'affermazione di una […] competenza» propria dell'ente, in un determinato settore (sentenza n. 12 del 1957). Alla stregua di tale principio, si è ripetutamente ribadito che non hanno attitudine lesiva della sfera di attribuzione costituzionale dell'ente confliggente quegli atti che siano privi di efficacia vincolante e che non contengano una chiara manifestazione di volontà dell'ente di riaffermare la propria competenza nel settore in esame e di negare l'altrui, risolvendosi, ad esempio, in mere istruzioni o pareri non vincolanti o indicazioni tecniche (vedi sentenze n. 197 del 2007, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005, n. 97 del 2003).

Nella specie, l'e-mail impugnato ha, come si è già rilevato, una portata puramente informativa, essendo stata adottata dal supporto informatico appositamente istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze al solo scopo di rispondere al quesito proposto proprio dal Consorzio dei Comuni siti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, sull'ambito di applicazione dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, risolvendosi in un mero parere tecnico, non vincolante. Essa, conseguentemente, non ha alcuna portata vincolante nei confronti delle amministrazioni alle quali è indirizzata, non contenendo alcuna manifestazione di volontà, che sia peraltro riconducibile ad un organo dell'amministrazione legittimato a rappresentare lo Stato e ad esprimerne appunto la volontà all'esterno, che si risolva nell'affermazione di una competenza propria dello Stato nell'ambito indicato.

L'e-mail impugnato, pertanto, in quanto privo di carattere vincolante sia per il Consorzio dei Comuni siti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, che ha formulato il quesito in risposta del quale detto e-mail è stata adottato, sia per la Provincia stessa, non ha attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali della Provincia autonoma di Bolzano nella materia in esame.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe, proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione all'e-mail del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro datata 1° giugno 2010, registrata dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano in data 3 giugno 2010 sub prot. n. 2254 ed inviata dal Consorzio stesso alla Provincia autonoma di Bolzano con lettera datata 4 giugno 2010, prot. n. 2256.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.