CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **221/2013** (ECLI:IT:COST:2013:221)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **CASSESE**
Udienza Pubblica del **02/07/2013**; Decisione del **16/07/2013**
Deposito del **19/07/2013**; Pubblicazione in G. U. **24/07/2013**
Norme impugnate: Art. 13, c. 1°, lett. a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23/12/2010, n. 15.
Massime: **37322 37323**
Atti decisi: **ric. 21/2011**

SENTENZA N. 221

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso

notificato il 4-9 marzo 2011, depositato in cancelleria il 14 marzo 2011 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (reg. ric. n. 21 del 2011), ha impugnato, tra gli altri, l'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e degli artt. 8 e 9 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).

2. — L'articolo 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010 dètta misure di contenimento della spesa. In particolare, esso prevede, alle lettere a), b), c) e d), che le spese per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per le attività di formazione, per i concorsi e per i premi comunque denominati non possono superare l'80 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

3. — Ad avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri, la disposizione censurata, essendo in contrasto con gli artt. 6 e 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, che costituirebbero princìpi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

La difesa statale osserva che le lettere a) e c), relative, rispettivamente, alle spese per incarichi di consulenza, studio e ricerca e alla spesa per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, sarebbero in contrasto con l'art. 6, commi 7 e 8, del decreto-legge n. 78 del 2010, in base al quale tali spese non possono superare il 20 per cento di quelle sostenute nel 2009. La lettera d) della disposizione impugnata, invece, concernente le spese per attività di formazione, per i concorsi e per i premi sarebbe in contrasto con l'art. 6, comma 13, del decreto-legge n. 78 del 2010, ai sensi del quale tali spese non possono superare il 50 per cento di quelle sostenute nel 2009. La lettera b) della disposizione impugnata, che riguarda le spese per incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, sarebbe invece in contrasto con l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo il quale la spesa per tale tipologia di personale non può superare il 50 per cento di quella sostenuta nel 2009.

Inoltre, ad avviso del Presidente del Consiglio, con la disposizione impugnata la Provincia autonoma di Bolzano, «accrescendo il limite di spesa oltre quello previsto dalla legge statale», eccederebbe «i limiti della propria competenza statutaria stabiliti dagli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia».

4. — Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 1° aprile 2011, deducendo l'inammissibilità e, comunque,

l'infondatezza della questione.

In via preliminare, la difesa provinciale eccepisce la «manifesta inammissibilità, per genericità e indeterminatezza, delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale di autonomia», dato che non sarebbe stato specificato «in alcun modo quale delle materie citate in tali articoli (ben 29 per l'art. 8 ed 11 per l'art. 9 dello Statuto speciale) o quali dei rispettivi limiti sarebbero stati violati».

Ad avviso della difesa provinciale, poi, non sarebbe fondata la censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010 richiamate dal Presidente del Consiglio dei ministri non costituirebbero principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5. — Con memoria depositata il 21 novembre 2011, la Provincia autonoma di Bolzano ha riaffermato l'infondatezza della censura relativa alla violazione all'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la difesa provinciale, non vi sarebbe alcuna violazione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'art. 79 dello Statuto speciale, rimettendo alla Provincia autonoma il potere di «stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento», attribuirebbe alla Provincia stessa la «specifica potestà in materia di individuazione delle misure necessarie per conseguire gli obiettivi di riduzione della spesa, ai fini del rispetto del patto di stabilità». Inoltre, la difesa provinciale ha osservato che le disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010 non possono essere qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di prescrizioni di estremo dettaglio».

6. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con memoria depositata il 22 novembre 2011, ha ribadito le censure di incostituzionalità formulate con il ricorso introduttivo. In particolare, ha osservato che il richiamo operato dalla Provincia autonoma all'art. 79 dello Statuto di autonomia non sarebbe rilevante, in quanto «tale norma riguarda le modalità del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il patto di stabilità interno, e non significa che – una volta rispettati i saldi di bilancio prefissati – la Provincia possa disattendere i principi generali di coordinamento della finanza pubblica».

7. — Con memoria depositata il 10 giugno 2013, la Provincia autonoma di Bolzano sostiene l'infondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto «dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010» può estrapolarsi «un "limite complessivo", che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. […] (sentenza n. 139 del 2012)». Anche l'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 andrebbe interpretato nel medesimo modo, e quindi non sarebbe dotato «di cogenza, dovendosi ritenere che la disposizione statale, pena la sua patente illegittimità, individui solo l'obiettivo da conseguire, lasciando alle Regioni la piena discrezionalità nell'individuare gli strumenti (i.e. la riduzione percentuale della spesa) necessari al loro raggiungimento». Inoltre, ad avviso della difesa provinciale anche il limite complessivo fissato dal decreto-legge n. 78 del 2010 non sarebbe applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, in quanto, in base all'art. 79 dello Statuto speciale, la Provincia sarebbe sottoposta ai limiti imposti dal legislatore statale «"con le modalità di coordinamento della finanza pubblica" concordate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze», laddove i vincoli derivanti dal decreto-legge n. 78 del 2010 sarebbero stati imposti in modo unilaterale. Secondo la difesa provinciale, «se è pur vero che – in linea generale – anche le Regioni a statuto speciale sono soggette al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, in Provincia di Bolzano tale assunto deve essere riletto in applicazione dello Statuto, che espressamente qualifica i termini di operatività di siffatto principio in chiave pattizia».

Infine, le censure riferite agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale sarebbero, oltre che inammissibili per genericità, non fondate, poiché la disposizione impugnata «troverebbe

copertura nell'art. 79 dello Statuto di autonomia».

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (reg. ric. n. 21 del 2011), ha impugnato, tra gli altri, l'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 – Legge finanziaria 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e degli artt. 8 e 9 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).

1.1.— La disposizione impugnata prevede che le spese della Provincia autonoma per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca, per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per le attività di formazione, i concorsi e i premi comunque denominati non possano superare l'80 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

1.2.— Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010, viene in esame in questa sede la questione relativa all'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) della medesima legge.

2.— In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Provincia autonoma di Bolzano con riguardo alle censure riferite agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la disposizione impugnata eccederebbe dai limiti della competenza statutaria della Provincia autonoma di Bolzano «stabiliti dagli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia», in quanto «accresc[e] il limite di spesa oltre quello previsto dalla legge statale». La difesa provinciale deduce la manifesta inammissibilità, per genericità e indeterminatezza, di tali censure, perché non sarebbe stato specificato «in alcun modo quale delle materie citate in tali articoli (ben 29 per l'art. 8 ed 11 per l'art. 9 dello Statuto speciale) o quali dei rispettivi limiti sarebbero stati violati».

L'eccezione è fondata.

Gli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano il potere di emanare norme legislative, rispettivamente, in 29 e in 11 materie. Come osservato dalla difesa provinciale, il Presidente del Consiglio non identifica quale sia la materia rispetto alla quale la Provincia autonoma eccederebbe i limiti statutari, né precisa in che modo tale travalicamento si verificherebbe.

Le censure riferite agli artt. 8 e 9 dello Statuto speciale sono inammissibili anche perché generiche (da ultimo, sentenza n. 26 del 2013), e prive di un «percorso logico argomentativo in grado di ricondurl[e] ai parametri invocati» (sentenze n. 309 e n. 244 del 2012).

3.— Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto sarebbe in contrasto con gli artt. 6 e 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, che costituirebbero princìpi

fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La questione è fondata.

3.1.— L'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010 prevede una riduzione di quattro categorie di spese in misura inferiore rispetto a quanto stabilito dagli artt. 6, commi 7, 8 e 13, e 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Le lettere a) e c) della disposizione impugnata stabiliscono una riduzione del 20 per cento rispetto al 2009 per le spese relative ad incarichi di consulenza, studio e ricerca, nonché a pubblicazioni e campagne pubblicitarie, in contrasto con l'art. 6, commi 7 e 8, del decreto-legge n. 78 del 2010, in base al quale la riduzione deve avvenire in misura pari all'80 per cento.

Per le altre due categorie di spesa disciplinate dalla legge provinciale, la differenza rispetto alla normativa statale è meno ampia, ma egualmente significativa: quanto agli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e all'attività di formazione, ai concorsi e ai premi, le lettere b) e d) della disposizione impugnata prevedono una riduzione del 20 per cento rispetto al 2009, mentre l'art. 9, comma 28, e l'art. 6, comma 13, del decreto-legge n. 78 del 2010, rispettivamente, stabiliscono per entrambe le categorie di spesa, rispetto al medesimo periodo, una riduzione del 50 per cento.

3.2.— Gli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 costituiscono principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica (rispettivamente, per l'art. 6, sentenze n. 211, n. 161, n. 148 e n. 139 del 2012, e n. 182 del 2011; per l'art. 9, sentenze n. 18 del 2013, n. 259, n. 212 e n. 173 del 2012). Tali norme, «pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richied[ono] che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali» (sentenza n. 262 del 2012).

Nella decisione da ultimo richiamata, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni simili a quella impugnata precisando che spettava alla Regione «indicare le ulteriori misure […] dirette ad operare tagli ad altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa […], in maniera tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo risultante dall'applicazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010», e, poiché invece «la Regione nulla ha dedotto al riguardo», ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge pugliese, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 262 del 2012).

Allo stesso modo, nel presente giudizio, le disposizioni contenute nelle lettere a), b), c) e d) dell'art. 13, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010 prevedono riduzioni per le spese in materia di incarichi di consulenza, studio e ricerca, di incarichi di collaborazione continuata e continuativa, per pubblicazioni e campagne pubblicitarie, nonché per attività di formazione, in misura inferiore a quanto previsto dagli artt. 6, commi 7, 8 e 13, e 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010. La Provincia autonoma di Bolzano non ha identificato le «misure compensative» comprovanti la compatibilità delle minori riduzioni per le singole categorie di spesa con «il rispetto del saldo complessivo» previsto dalle disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010. Infatti, essendo stato omesso - con riguardo alle categorie di spesa necessarie per individuare il saldo complessivo della riduzione e la sua compatibilità con i coefficienti percentuali contenuti nelle norme impugnate - ogni riferimento all'aggregato della spesa storica e a quello dell'esercizio di competenza, vengono a mancare i termini di riferimento necessari per l'attuazione e la verifica dei parametri previsti dai principi statali di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione

dell’art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.— Non vale ad escludere tale contrasto l’argomentazione secondo la quale il limite complessivo fissato dal decreto-legge n. 78 del 2010 non sarebbe applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, perché – in base all’art. 79 dello Statuto speciale, come sostituito dall’art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010) – la Provincia autonoma sarebbe sottoposta ai limiti imposti dal legislatore statale «“con le modalità di coordinamento della finanza pubblica” concordate con il Ministero dell’Economia e delle Finanze». Secondo la difesa provinciale, «se è pur vero che – in linea generale – anche le Regioni a statuto speciale sono soggette al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica», per la Provincia autonoma di Bolzano tale «assunto» dovrebbe essere «riletto in applicazione dello Statuto, che espressamente qualifica i termini di operatività di siffatto principio in chiave pattizia».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alla Provincia autonoma di Bolzano osservando che «tale norma riguarda le modalità del concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il patto di stabilità interno, e non significa che – una volta rispettati i saldi di bilancio prefissati – la Provincia possa disattendere i principi generali di coordinamento della finanza pubblica».

La tesi del Presidente del Consiglio dei ministri è condivisibile. Il comma 3 dell’articolo 79 dello Statuto speciale prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell’economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo»: la necessità di utilizzare il metodo pattizio è quindi espressamente circoscritta agli obiettivi del patto di stabilità interno e alla definizione dei saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Inoltre, mentre il primo periodo del comma 4 del medesimo art. 79 prevede che «Le disposizioni statali relative all’attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo», il successivo periodo – relativo non al patto di stabilità, ma, più in generale, al coordinamento della finanza pubblica – precisa che «La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai princìpi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5» dello Statuto.

L’art. 79 dello Statuto speciale, dunque, detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo Statuto, in particolare agli articoli 4 e 5. Di conseguenza, il citato art. 79 non modifica l’obbligo della Provincia autonoma di Bolzano di adeguare la sua legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, al quale sono sottoposte anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007).

4.— In conclusione, la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., è fondata, perché la disposizione impugnata è in contrasto con i principi generali di coordinamento della finanza pubblica contenuti negli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, che trovano applicazione anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le ulteriori disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), impugnate con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013. Legge finanziaria 2011), impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d) della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010, promossa, in riferimento agli artt. 8 e 9 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella 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.