CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **224/2014** (ECLI:IT:COST:2014:224)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **08/07/2014**; Decisione del **15/07/2014**
Deposito del **25/07/2014**; Pubblicazione in G. U. **30/07/2014**
Norme impugnate: Art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19/07/2013, n. 10.
Massime: **38116**
Atti decisi: **ric. 94/2013**

SENTENZA N. 224

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati,

protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2–4 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2013 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 2–4 ottobre 2013 e depositato il 10 ottobre 2013 (reg. ric. n. 94 del 2013), ha impugnato l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

1.1.– L'art. 25, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 stabilisce che «1. Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-bis, 49-ter, 50, 50-bis, 51 e 51-ter della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'articolo 24. 2. La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale».

Secondo il ricorrente, la norma in esame – che ha introdotto importanti modifiche in un numero rilevante di leggi provinciali afferenti a diverse materie, quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio, le aree per insediamenti produttivi, il miglioramento fondiario, l'attività ricettiva, le espropriazioni, gli alimenti geneticamente non modificati, la protezione degli animali, il commercio e l'inquinamento acustico – non sarebbe idonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione costituzionale invocata come parametro.

Inoltre le disposizioni abrogate con l'art. 24 della legge in esame non prevedrebbero autorizzazioni di spesa; infine, l'unità previsionale di base (U.P.B.) 15215 ed il capitolo 15225.15 (Spese per l'acquisto e l'apprestamento di aree destinate ad interventi produttivi nonché indennizzi per la revoca delle medesime assegnazioni - L.P. n. 13/1997, da art. 44 a art. 51-ter) non presenterebbero per l'anno 2013 alcuna disponibilità finanziaria. Conclude quindi il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che l'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

2.– Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano. La resistente eccepisce innanzi tutto la parziale inammissibilità del ricorso per carenza di motivazione in quanto, si sostiene, la deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2013, in forza della quale è stata promossa la presente questione di legittimità costituzionale, avrebbe ad oggetto unicamente il comma 1 dell'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 mentre, con il ricorso, si censura l'intero art. 25 e quindi anche il comma 2, che invece non sarebbe considerato dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, e riguardo al quale, inoltre, il ricorso non conterrebbe alcuna specifica censura.

2.1.– Nel merito, espone la Provincia autonoma di Bolzano che, come sarebbe possibile

evincere dal quadro generale del bilancio contenuto nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 23 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2013 e bilancio triennale 2013-2015), l'U.P.B. 15225 (Sostegno delle imprese ed organizzazioni dell'artigianato e dei Comuni) prevede un'autorizzazione di spesa di euro 22.100.000,00, mentre l'U.P.B. 15215 (Aree industriali e infrastrutture per la ricerca tecnologica) prevede "zero" per le spese da sostenere per tali interventi, in quanto il capitolo che compone l'U.P.B. viene dotato di fondi mediante decreto di variazione di bilancio, trattandosi di capitolo di spesa vincolato a specifico capitolo di entrata, come sarebbe espressamente consentito dall'art. 24 dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano).

2.2.– Rileva, inoltre, la resistente che il riferimento al capitolo 15225.15 contenuto nel ricorso non si rinverrebbe nell'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, che si riferirebbe invece all'U.P.B. n. 15225: si evidenzia in proposito che, secondo quanto previsto nell'art. 11 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, l'unità di voto del bilancio di previsione è costituita dall'unità previsionale di base e non dal singolo capitolo, quindi il riferimento nel ricorso al capitolo 15225.15 sarebbe errato e ne determinerebbe l'infondatezza, in quanto l'U.P.B. 15225 conterrebbe in realtà una sufficiente copertura finanziaria.

Osserva inoltre la Provincia autonoma di Bolzano che la legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 avrebbe modificato ampiamente la precedente disciplina contenuta nel Capo V della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), concernente la procedura per l'assegnazione dei terreni nelle zone produttive che, in seguito a tali modifiche, a differenza della disciplina precedente, presupporrebbe la libera disponibilità delle aree produttive e solo in casi eccezionali avrebbe previsto il ricorso all'espropriazione dei beni al valore di mercato. Al riguardo, si evidenzia che l'art. 24 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 avrebbe contemporaneamente abrogato numerose disposizioni della legge prov. Bolzano n. 13 del 1997: il finanziamento di questi interventi veniva assicurato dalla legge prov. Bolzano n. 23 del 2012, prevedendo le apposite unità previsionali di base 15215 e 15225. Secondo la resistente da tale novella dovrebbe derivare sicuramente una minore spesa per il bilancio provinciale.

Per tali ragioni, sostiene la Provincia autonoma, la copertura finanziaria non sarebbe data dall'art. 24 (abrogazione di disposizioni) della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, ma dalle unità previsionali di base richiamate nel successivo art. 25. Al riguardo, si rileva che l'art. 25, comma 1, della citata legge dovrebbe necessariamente essere letto in combinato disposto con il comma 2 dello stesso articolo, che prevede che la spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale: secondo la resistente questa disposizione non sarebbe stata impugnata e, quindi, per il futuro dovrebbe ritenersi sicuramente assicurata la copertura finanziaria.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 2–4 ottobre 2013 e depositato il 10 ottobre 2013 (reg. ric. n. 94 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico).

La disposizione impugnata prevede che: «1. Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-bis, 49-ter, 50, 50-bis, 51 e 51-ter della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'articolo 24. 2. La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale».

1.1.– Secondo il ricorrente, la norma in esame – che ha introdotto importanti modifiche in un numero rilevante di leggi provinciali afferenti a diverse materie, quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio, le aree per insediamenti produttivi, il miglioramento fondiario, l'attività ricettiva, le espropriazioni, gli alimenti geneticamente non modificati, la protezione degli animali, il commercio e l'inquinamento acustico – non sarebbe idonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione costituzionale invocata come parametro.

Inoltre, le disposizioni abrogate con l'art. 24 della medesima legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 non farebbero riferimento a specifiche autorizzazioni di spesa, e comunque, non sarebbero correlate ad alcuna posta dotata di adeguata disponibilità finanziaria.

1.2.– La Provincia autonoma di Bolzano eccepisce in via preliminare la parziale inammissibilità del ricorso per quel che concerne il comma 2 della disposizione impugnata.

Secondo la resistente la deliberazione del Consiglio dei ministri avrebbe ad oggetto unicamente il comma 1 dell'art. 25, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, mentre nei confronti del comma successivo non sarebbe mossa alcuna censura.

Nel merito la Provincia autonoma di Bolzano formula le seguenti eccezioni:

a) erroneamente il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe fatto riferimento a capitoli di spesa anziché a unità previsionali di base, ignorando tra l'altro che, secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano), l'unità di voto del bilancio di previsione sarebbe costituita dall'unità previsionale di base, dal che deriverebbe l'erroneo riferimento al capitolo 15225.15 e la conseguente infondatezza del ricorso;

b) il ricorrente non avrebbe tenuto conto delle economie di spesa indotte dal nuovo art. 46 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), modificata dall'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, il quale comporterebbe che, a differenza del passato, si farebbe ricorso all'espropriazione per acquisire le aree dei piani degli insediamenti produttivi solo in casi eccezionali. La novità normativa in questione comporterebbe una minore spesa per il bilancio provinciale, di cui si dovrebbe tener conto ai fini della compensazione degli eventuali costi derivanti dalla disposizione impugnata;

c) l'unità previsionale di cui il ricorrente assume l'assenza di copertura sarebbe solo apparentemente priva di stanziamento dal momento che la sua natura di posta vincolata a correlato capitolo di entrata le assicurerebbe una capienza attraverso decreti di variazione: in particolare «L'unità previsionale di base 15215 (Aree industriali e infrastrutture per la ricerca tecnologica) prevede[rebbe] euro 0 per le spese da sostenere per tali interventi, in quanto il capitolo che compone l'u.p.b. viene dotato di fondi mediante decreto di variazione di bilancio, trattandosi di capitolo di spesa vincolato a specifico capitolo di entrata, come espressamente consentito dall'articolo 24 dalla legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1». Inoltre l'unità previsionale di base 15225 prevederebbe una congrua autorizzazione di spesa di euro 22.100.000,00 a sostegno delle imprese, organizzazioni dell'artigianato e dei Comuni.

2.– Innanzitutto, è opportuno precisare che le censure sono state correttamente formulate in riferimento al testo dell'art. 81, quarto comma, Cost. antecedente alla entrata in vigore della

legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che lo ha modificato, poiché la revisione introdotta da tale legge costituzionale si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, data successiva alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– Deve essere poi disattesa l'eccezione di parziale inammissibilità del ricorso sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano. La resistente nel suo atto di costituzione contesta all'Avvocatura dello Stato l'estensione del ricorso – rispetto alla delibera del Consiglio dei ministri – al comma 2 dell'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013. È vero, al contrario, che il patrocinio erariale riproduce sostanzialmente la relazione del Ministero degli affari regionali cui interamente rinvia la deliberazione del Consiglio dei ministri. Detta relazione contempla – al pari del ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato – il riferimento all'intero art. 25 citato.

Non può essere presa in considerazione neppure l'eccezione della resistente secondo cui le censure mosse dal ricorrente non sarebbero in alcun modo riferibili al comma 2 della disposizione impugnata. Nella pur sintetica motivazione del ricorso si precisa che la copertura di cui si lamenta l'assenza riguarda le modifiche normative dell'intera legge incidenti sulla spesa, le quali non sono limitate ad un solo esercizio ma, per il loro carattere definitivo, si estendono anche agli esercizi successivi.

4.– Nel merito, la questione è fondata.

È utile preliminarmente sottolineare come le difese della Provincia autonoma si concentrino sulla natura e sul regime giuridico di singole poste del bilancio senza replicare alla prima e più generale censura del Presidente del Consiglio dei ministri che attiene agli effetti della legge provinciale sul coacervo delle funzioni così come rideterminato e alla loro compatibilità con le risorse finanziarie complessivamente disponibili. La resistente sembra ritenere che l'assenza di specifiche censure circa partite di spesa non esplicitamente evocate nel ricorso comporti l'inammissibilità o comunque l'infondatezza dello stesso in parte qua.

Al contrario, la formulazione della norma (che riguarda esplicitamente l'intera legge) ed il contesto di eterogenee ma incisive riforme delle funzioni cui si riferisce la legge stessa implicano che sia onere del legislatore provinciale provarne la copertura nel suo complesso. Infatti, la legge provinciale «in quanto nuova e latrice di oneri, [deve] individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione» (sentenza n. 115 del 2012). Non si tratta, nel caso in esame, di consentire un'inversione dell'onere della prova consistente nell'esonerare parte attrice dall'individuazione specifica delle modifiche normative non coperte; è la natura promiscua delle modifiche stesse e l'ammissione esplicita ma generica del legislatore provinciale circa l'esistenza di costi da coprire ad esigere dal legislatore medesimo «di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010)» (sentenza n. 115 del 2012).

4.1.– È proprio la struttura e la polivalenza della legge impugnata – la quale spazia in un campo vastissimo di funzioni amministrative di competenza dell'ente territoriale – a determinare la non conformità al parametro costituzionale della copertura disposta dall'impugnato art. 25. Quest'ultima avrebbe dovuto essere individuata, sia pure in via presuntiva, in modo analitico con riguardo all'intero riassetto delle funzioni amministrative interessate.

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun

onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nel caso di specie, peraltro, è lo stesso legislatore provinciale a dichiarare esplicitamente l'esistenza di oneri finanziari, dei quali assume la implicita copertura attraverso la compensazione con economie di spesa che deriverebbero dalla più favorevole disciplina introdotta in materia di attuazione dei piani aventi ad oggetto insediamenti produttivi. Secondo la resistente, infatti, il passaggio dal regime di espropriazione delle aree a quello della valorizzazione della «libera iniziativa economica» in tema di «disponibilità delle aree produttive», assicurerebbe una minore spesa, e non già un aggravio, per il bilancio provinciale.

La tesi non è condivisibile: la generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo non è idonea ad assicurare una copertura credibile quando nella posta di bilancio interessata al ricorso «convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali» (sentenza n. 115 del 2012).

Questa Corte ha già precisato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate «deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare […] gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte» (sentenza n. 115 del 2012). In questa prospettiva ermeneutica non assume rilevanza il fatto che le risorse destinate ad un complesso così vasto di funzioni provinciali siano riferite ad un capitolo o ad una unità previsionale di base.

4.2.– La previsione della legge provinciale di contabilità secondo cui l'unità di voto in sede legislativa è costituita dalla unità previsionale di base riguarda le modalità formali di approvazione del "bilancio politico" in sede di Consiglio provinciale, ma non esime lo stesso legislatore dall'onere di assicurare la copertura delle singole leggi provinciali così come risultanti dalle eventuali modifiche normative introdotte.

Il principio di copertura, infatti, ha natura di precetto sostanziale cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti.

Il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., e ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (Copertura finanziaria delle leggi) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge – laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura».

Come già osservato, non è rilevante, nel caso di specie, l'eccepito difetto di individuazione, da parte del ricorrente, delle partite di spesa inerenti all'incidenza delle nuove disposizioni di cui è denunciata la mancata copertura.

Infatti, è la legge provinciale stessa, in quanto modificatrice di numerose disposizioni suscettibili – in virtù della loro messa a regime – di avere impatto pluriennale, a dover indicare in modo preciso ed analitico gli effetti previsti, di carattere positivo e negativo, in modo da consentire la verifica dell'influenza complessiva sul bilancio annuale e pluriennale.

È bene ribadire in proposito che l'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, ma costituisce naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.

Quest'ultimo va rispettato, in primis, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che – quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo.

4.3.– Anche l'eccezione della resistente secondo cui l'U.P.B. 15215 sarebbe solo apparentemente priva di risorse dal momento che la stessa sarebbe posta di spesa vincolata a specifico capitolo di entrata (nel caso di specie il cap. 336.32 – Recupero indennità di esproprio), è priva di fondamento per più ordini di ragioni.

La prima è costituita dal fatto che un vincolo di utilizzazione presuppone l'esistenza di risorse che, nel caso di specie, risultano inesistenti per via dello stanziamento in entrata e spesa pari a zero. Tale articolazione segnala unicamente la possibilità di una correlazione contabile. La correlazione potrebbe essere congruente con la regola della copertura solo dopo formale variazione di bilancio in aumento specificativa della previsione di spesa e di entrata relativa all'esercizio finanziario di riferimento.

La seconda ragione risiede nella regola per cui il vincolo deve trovare corrispondenza in apposita disposizione di legge, la quale – a sua volta – non può consistere in una inammissibile deroga al principio dell'unità di bilancio «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012). Il vincolo, infatti, deve essere rinvenuto in disposizione di legge specificamente attinente alla materia cui ineriscono gli stanziamenti correlati. Così, con riguardo al caso in esame, è principio risalente e mai derogato – già contenuto nella legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; alla legge 18 aprile 1962, n. 167; alla legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) – quello dell'autofinanziamento degli espropri mediante il ricarico del relativo costo sui «corrispettivi della concessione in superficie […] [e sui] prezzi delle aree cedute in proprietà [che] devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute […] per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato» (art. 35).

Pertanto, se la correlazione tra speculari poste di entrata e di spesa è ipotizzabile nel caso di attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi mediante concessione o cessione di area da parte pubblica, analogo collegamento è impraticabile nei casi in cui la modalità dell'acquisizione delle aree per esproprio è stata sostituita dalla regola del coinvolgimento diretto dei proprietari delle aree e della dazione agli stessi di contributi a fondo perduto.

Quest'ultima presuppone, infatti, esborsi a carico della parte pubblica non compensati da alcun correlato introito.

4.4.– Quanto ai pretesi risparmi che deriverebbero, secondo la Provincia autonoma, dal nuovo regime delle aree destinate ad insediamenti produttivi, non è affatto implausibile che la stessa modifica, a regime, delle modalità di acquisizione di tali aree, anziché produrre economie di spesa, possa provocare degli incrementi.

Nella disciplina relativa alla esecuzione dei piani particolareggiati è infatti acclarato che gli acquirenti o i concessionari delle aree stesse siano obbligati a rimborsare i costi della loro acquisizione nonché a fronteggiare gli oneri di urbanizzazione. In tale contesto le operazioni afferenti all'esproprio hanno un impatto neutro, dal momento che gli oneri si compensano con l'integrale rimborso da parte dei concessionari e degli acquirenti. Nella legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 sono invece previsti incentivi ai privati per l'acquisizione di aree per insediamenti produttivi, contributi a fondo perduto per l'urbanizzazione di zone per insediamenti produttivi, nonché finanziamenti sempre a fondo perduto ai Comuni per l'acquisizione di dette aree. Si tratta, evidentemente, di ulteriori oneri che l'impugnata disposizione non quantifica e di cui, conseguentemente, non fornisce copertura.

5.– Dunque, l'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, nel provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni senza determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri, si pone in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2014.

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.