CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **152/2015** (ECLI:IT:COST:2015:152)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del **09/06/2015**; Decisione del **09/06/2015**
Deposito del **14/07/2015**; Pubblicazione in G. U. **22/07/2015**
Norme impugnate: Art. 9, c. 8° bis, del decreto legge 24/04/2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23/06/2014, n. 89.
Massime: **38486**
Atti decisi: **ric. 64/2014**

SENTENZA N. 152

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 8-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito per la notifica il 21 agosto 2014, depositato in cancelleria il 22 agosto 2014 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− La Regione Campania ha proposto questione di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 9, comma 8-bis del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, il quale prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze si avvalga di Consip spa, nella sua qualità di centrale di committenza, per le procedure di gara finalizzate all'acquisizione di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni delle autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea.

La ricorrente sostiene che la norma impugnata, «non limitando esplicitamente il proprio ambito operativo alle sole amministrazioni statali», violerebbe gli artt. 97, 118 e 120 della Costituzione ed in tal senso svolge le sue argomentazioni.

2.− Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza della questione.

3.− In prossimità dell'udienza la Regione Campania ha depositato memoria con la quale insiste per la declaratoria di incostituzionalità del denunciato art. 9, comma 8-bis, ribadendo quanto già assunto con il ricorso.

Considerato in diritto

1.– Riservata a separata pronuncia la decisione sull'impugnazione proposta dalla Regione Campania avverso altre disposizioni contenute nel decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, viene in questa sede in esame la questione di legittimità costituzionale relativa dell'art. 9, comma 8-bis.

Detta ultima disposizione recita testualmente: «Nell'ottica della semplificazione e dell'efficientamento dell'attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, il Ministero dell'economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.a., nella sua qualità di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sulla base di convenzione disciplinante i relativi rapporti per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni».

La ricorrente, sulla premessa che la norma anzidetta si applichi non solo alle amministrazioni statali, ne assume il contrasto, anzitutto, con gli artt. 97 e 118 Cost., in quanto l'accentramento di funzioni amministrative in capo al Ministero dell'economia e delle finanze

provocherebbe un'invasione nelle sfere di competenza regionali in ambito amministrativo, con lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed in contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

La Regione deduce, altresì, la violazione dell'art. 120 Cost., giacché la prevista sostituzione del Ministero dell'economia e delle finanze alle diverse amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea – «tra cui anche le singole autorità regionali competenti» – violerebbe il principio di leale collaborazione, presupponendo il potere sostitutivo, quale «strumento eccezionale di intervento», l'inerzia degli enti titolari dei poteri, con ciò confermando che in alcuni ambiti lo Stato non è titolare in via diretta di alcuna potestà.

2.– La questione non è fondata.

2.1.− Il censurato comma 8-bis dell'art. 9 del d.l. n. 66 del 2014 si inserisce nel contesto di una regolamentazione, più ampia, concernente l'acquisizione di beni e servizi da parte di amministrazioni pubbliche (statali, regionali, provinciali e locali in genere), volta alla razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, con l'obiettivo del risparmio e della efficienza della spesa medesima (Capo I del Titolo II del citato d.l. n. 66 del 2014).

La disposizione denunciata è rivolta, tuttavia, ad un ambito particolare, quale quello dei programmi di sviluppo cofinanziati con i fondi dell'Unione europea, in cui viene anzitutto in rilievo la disciplina dettata dai regolamenti della Comunità europea in materia di fondi strutturali e di investimento (da ultimo il Regolamento CE 17 dicembre 2013, n. 1303/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio).

Un ambito che dà spazio, secondo una logica di efficienza, controllo e trasparenza, ad una disciplina articolata, che prevede molteplici attori ai fini della realizzazione dei programmi cofinanziati, ossia le varie autorità − designate per ciascun programma operativo da ogni Stato membro (art. 123) − di gestione (quale autorità responsabile principale dell'attuazione del programma: art. 125), di certificazione (quale autorità che svolge compiti di pagamento e predisposizione dei bilanci: art. 126), di audit (quale autorità che si interessa del corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo: art. 127), nonché gli organismi intermedi (ai quali può essere affidata la gestione di parte di un programma: art. 123) e di coordinamento (incaricati di mantenere i contatti con la Commissione e coordinare le attività degli altri organismi designati: artt. 123 e 128).

Proprio in questa prospettiva la normativa interna ha inteso supportare la disciplina eurounitaria attraverso la previsione di moduli di coordinamento e sostegno delle attività relative ai programmi cofinanziati con fondi dell'Unione europea, affidando le relative funzioni alla Presidenza del Consiglio (o ad un Ministro delegato), alla Agenzia per la coesione territoriale ed allo stesso Ministero dell'economia e delle finanze (art. 10 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125; art. 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato − legge di stabilità 2014»; in precedenza, le indicazioni del Quadro strategico nazionale del giugno 2007, approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007, n. 3329).

Nella medesima ottica è stato, altresì, previsto, dapprima puntualmente (art. 9 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia»»,

convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) e, poi, in termini più generali (art. 12 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), il potere sostitutivo del Governo, ai sensi del secondo comma dell'art. 120 Cost., per arginare e porre rimedio alla «inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi», così da evitare di incorrere nelle sanzioni dell'Unione europea «per i casi di mancata attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati con fondi strutturali europei e di sottoutilizzazione dei relativi finanziamenti» (art. 9, comma 2, del citato d.l. n. 69 del 2013).

2.2.– Nel delineato contesto si colloca, quindi, l'avvalimento, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, della Consip spa, quale centrale di committenza (artt. 3, comma 34, e 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), affinché l'attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea sia condotta in modo efficiente e semplificato. Esigenza, questa, che si è resa particolarmente pressante, giacché l'esperienza operativa ha registrato ritardi ed inadempimenti nell'attuazione dei programmi anzidetti, tanto da rendere necessaria una specifica previsione di sostituzione governativa.

Per tali fini, dunque, al Ministero dell'economia e delle finanze, anche nell'esercizio delle sue competenze attinenti al coordinamento nazionale delle autorità di audit, nonché nell'ambito delle procedure di assistenza tecnica e di supporto delle autorità di gestione e certificazione dei programmi europei, è demandato di provvedere, tramite la Consip spa, alla predisposizione di convenzione volta a disciplinare lo svolgimento di procedure di gara specificamente, appunto, «finalizzate all'acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni».

La disposizione di cui al comma 8-bis – che si rivolge indifferentemente a tutte le amministrazioni titolari di programma cofinanziato e, quindi, anche agli enti territoriali e locali – è volta, dunque, a razionalizzare e semplificare i processi di acquisto con l'obiettivo di ridurre i tempi e di ottimizzare, in un'ottica di trasparenza, i costi delle procedure, lasciando, tuttavia, inalterato il profilo dell'esercizio proprio delle funzioni spettanti a ciascuna amministrazione coinvolta.

La disciplina censurata è, pertanto, riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004), quale norma di principio posta dallo Stato, che, non incidendo sull'esercizio delle funzioni spettanti alle amministrazioni coinvolte nei programmi di sviluppo cofinanziati dall'Unione europea (e, segnatamente, quelle designate dalle Regioni), non pone, di conseguenza, problemi di interferenza con gli artt. 97 e 118 Cost., congiuntamente evocati, né assume i connotati del potere sostitutivo del Governo (specificamente invece, come detto, previsto in altra sede normativa per il caso di inerzia nell'attuazione dei programmi stessi).

Dal che la non fondatezza, sotto ogni profilo, della sollevata questione.

PER QUESTI MOTIVI

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 8-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, promossa, in riferimento agli artt. 97, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola 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.