CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **28/2016** (ECLI:IT:COST:2016:28)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **GROSSI**
Udienza Pubblica del **12/01/2016**; Decisione del **13/01/2016**
Deposito del **11/02/2016**; Pubblicazione in G. U. **17/02/2016**
Norme impugnate: Art. 1, c. 55°, della legge 27/12/2013, n. 147.
Massime: **38725**
Atti decisi: **ric. 11/2014**

SENTENZA N. 28

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; 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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 24 febbraio-4 marzo 2014, depositato in cancelleria il 4 marzo 2014 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Renate Von Guggenberg e Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 24 febbraio-4 marzo 2014 e depositato lo stesso 4 marzo, la Provincia autonoma di Bolzano, in persona del suo Presidente pro tempore, ha impugnato numerose norme della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), tra le quali il comma 55 dell'art. 1, nella parte in cui prevede che una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, senza effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale.

La ricorrente, in termini generali, premette una analitica ricostruzione del sistema delle relazioni finanziarie con lo Stato, rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni del Titolo VI dello statuto speciale, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome, appunto in applicazione dell'art. 104 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).

Nello specifico, la Provincia autonoma rileva, preliminarmente che – seppure l'art. 4, primo comma, numero 8), dello statuto speciale attribuisce alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol la competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento delle camere di commercio» e l'art. 2 del d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), assegna alla stessa il potere di esercitare le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di ordinamento delle camere medesime – con l'art. 1 della legge regionale 17 aprile 2003, n. 3 (Delega di funzioni amministrative alle Province Autonome di Trento e di Bolzano), la Regione autonoma ha delegato, a decorrere dal 1° febbraio 2004, alla Provincia autonoma di Bolzano le sue funzioni amministrative in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Ciò premesso, la ricorrente osserva peraltro come – nonostante il censurato comma 55 introduca un vincolo finanziario imposto apparentemente al sistema delle camere di commercio – sia evidente che, destinando risorse (peraltro indeterminate) da parte delle camere di commercio ad un fondo per il sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese, la norma impugnata sottrae dette risorse alle menzionate camere.

In ragione di ciò, la Provincia autonoma denuncia, innanzitutto, la violazione dell'art. 79 dello statuto di autonomia, il quale (non solo definisce i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale), ma in particolare, attribuisce alle Province stesse la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e di provvedere alle funzioni di coordinamento anche con riferimento alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Ed inoltre deduce la violazione «degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle

norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale».

2.– È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o comunque per l'infondatezza dell'intero ricorso, senza tuttavia svolgere specifiche argomentazioni in ordine alla singola questione in esame.

Peraltro, sul piano generale, la difesa dello Stato sottolinea che tutte le disposizioni impugnate possono essere considerate princìpi di coordinamento della finanza pubblica, finalizzati a fronteggiare una situazione economica congiunturale, in un contesto di perequazione delle risorse finanziarie, che possono anche determinare riduzioni nelle disponibilità finanziarie delle Regioni purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale.

3.– La Provincia autonoma ricorrente ha depositato memoria di udienza in cui ribadisce le proprie difese e conclusioni.

Considerato in diritto

1.– La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato numerosi commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014).

Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni proposte dalla medesima Provincia autonoma con il ricorso in epigrafe, oggetto del presente giudizio sono le censure mosse al comma 55 dell'art. 1, che prevede quanto segue: «Una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 è destinata dal sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580. I criteri e le modalità di attuazione e di monitoraggio degli effetti delle norme del presente comma sono definiti con il decreto di cui all'articolo 18, comma 4, della suddetta legge n. 580 del 1993. La presente disposizione non comporta effetti di aumento sulla determinazione della misura annuale del diritto camerale di cui all'articolo 18, comma 4, della legge n. 580 del 1993».

La ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 79 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) – il quale attribuisce alle Province autonome la funzione di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento anche con riferimento alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – giacché (nonostante la norma impugnata introduca un vincolo finanziario imposto apparentemente al sistema delle camere di commercio), la destinazione di risorse, peraltro indeterminate, ad un fondo destinato al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese, sottrae tali risorse alle menzionate camere. E, in secondo luogo, la lesione «degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto; delle norme di attuazione allo Statuto di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di delimitazione temporale».

2.– Va premesso che – contrariamente alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la quale (in attuazione dell'accordo concluso dalla Regione e dalle Province autonome con il Governo in data 15 ottobre 2014, ove, al punto 15, si prevede l'impegno di ritirare i ricorsi promossi contro lo Stato innanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di

atti consequenziali in materia di finanza pubblica) ha rinunciato integralmente ad altro ricorso, riguardante (tra le altre) anche la stessa norma, così determinandosi (con l'accettazione da parte del Consiglio dei ministri) anche l'estinzione di quel processo (ordinanza n. 257 del 2015) – la Provincia autonoma ricorrente ha, viceversa, rinunciato a tutte le altre proposte questioni di legittimità costituzionale, eccezion fatta per la disposizione in esame, sull'assunto (specificato nella memoria di udienza) della sua estraneità rispetto al tema del coordinamento della finanza pubblica oggetto del menzionato accordo.

Peraltro, come questa Corte ha già rilevato in altre occasioni, la conclusione di un accordo (che ha natura squisitamente politica), seppur contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti, non si riflette sull'ammissibilità ovvero sulla procedibilità di questi ultimi (sentenze n. 239, n. 176, n. 125, n. 77 e n. 19 del 2015). E, pertanto, l'impugnativa proposta dalla Provincia autonoma deve essere affrontata e risolta nel merito, in quanto appunto processualmente non rinunciata in parte qua.

3.– Ciò premesso, va anche esclusa la praticabilità di una soluzione interpretativa (evocata anch'essa dalla ricorrente solo nella memoria di udienza) secondo cui la norma censurata – pur in assenza di una espressa clausola di salvaguardia – non sarebbe destinata ad applicarsi alle autonomie speciali aventi competenza primaria in materia di ordinamento delle camere di commercio, con conseguente inammissibilità della impugnazione.

La generale attribuzione al «sistema delle camere di commercio» (che comprende, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 580 del 1993, «Le camere di commercio italiane, le unioni regionali delle camere di commercio, l'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura […], nonché i loro organismi strumentali», oltre alle «camere di commercio italiane all'estero e estere in Italia legalmente riconosciute dallo Stato italiano») del compito di destinare la somma prevista ai fini indicati, costituisce un indice testuale e sistematico che porta ad affermare che la norma impugnata sia applicabile anche nei confronti della Provincia autonoma ricorrente (sentenza n. 131 del 2015).

4.– Nel merito, la questione è fondata.

4.1.– La Provincia autonoma di Bolzano (come quella di Trento) gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata (e rafforzata) da un meccanismo peculiare di modificazione delle relative disposizioni statutarie, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome. Il cosiddetto "Accordo di Milano" (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano) ha costituito il preludio per la concreta attuazione del principio dell'accordo per regolare la partecipazione delle due Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (ex Titolo VI dello statuto speciale: sentenza n. 99 del 2014), secondo la procedura rinforzata prevista dal citato art. 104. La quale ha portato – ai sensi, dapprima, dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), e, successivamente, dei commi da 406 a 413 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015) – ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, predisposto in coerenza con il processo di "riforma in senso federalista" delineato nell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) (sentenze n. 263 e n. 155 del 2015, n. 71 del 2012).

4.2.– Tale quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa dall'art. 79 dello statuto, che definisce i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà,

nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Il comma 3 di detto articolo (nel testo vigente al momento della proposizione del presente giudizio, introdotto dall'art. 2, comma 107, lettera h, della citata legge n. 191 del 2009) prevede(va) 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. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. […]». E la sostanziale conferma di siffatte attribuzioni spettanti alle Province autonome nelle materie de quibus si ha anche con la sopravvenuta modifica dello stesso comma 3 dell'art. 79 dello statuto (nel testo sostituito dall'art. 1, comma 407, lettera e, della legge n. 190 del 2014), secondo cui «[…] le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali, dei propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e di quelli degli enti locali, delle aziende sanitarie, delle università, incluse quelle non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e degli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla regione e alle province ai sensi del presente articolo, spetta alle province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza. […]».

4.3.– Orbene, nella sostanza, la norma censurata (in un contesto di competenze statutariamente attribuite alla ricorrente) si connota per il fatto di predisporre a carico del sistema integrato delle camere di commercio (e quindi anche di quelle site nei territori delle Province autonome di Bolzano e di Trento) un meccanismo di finanziamento, a «sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580», per certi versi analogo a quello dei fondi a destinazione vincolata. Rispetto ai quali, come ripetutamente affermato da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 273 del 2013, che richiama le sentenze n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), la "generalità" dei destinatari delle risorse, nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento di funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione, sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione, sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a «determinate» Regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Inoltre, l'impugnato intervento, risulta altresì caratterizzato (ed aggravato) dal fatto che il vincolo non riguarda somme erogate dallo Stato, ma concerne risorse appartenenti alle stesse camere di commercio; rispetto alla cui concreta individuazione, quantificazione e destinazione, anche i poteri di normazione secondaria sono, dalla norma stessa, affidati all'amministrazione statale, in ragione della previsione per la quale «I criteri e le modalità di attuazione e di monitoraggio degli effetti delle norme del presente comma sono definiti con il decreto di cui all'articolo 18, comma 4, della suddetta legge n. 580 del 1993».

5.– La conseguente lesione dell'art. 79, comma 3, dello statuto speciale – derivante, altresì dal contenuto di estremo dettaglio della norma impugnata, unilateralmente imposta dal legislatore statale, in assenza delle previste forme di concertazione (sentenza n. 263 del 2013)

– determina la illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 55, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui si applica alla Provincia autonoma di Bolzano.

5.1.– Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione.

5.2.– La dichiarazione di illegittimità di cui sopra estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, tenuto conto dell’identità di contenuto della normativa statutaria violata (sentenze n. 301 del 2013, n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 55, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2016.

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.