

Sentenza n. 168 del 23 maggio 2008

Materia: Bilancio e contabilità pubblica.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117 costituzione, art. 117, 118, 119, 120 Cost. nonché ai principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di leale collaborazione (art. 120 Cost.).

Ricorrente: Regione Lombardia.

Oggetto: Impugnazione di diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), tra cui i commi 362, 363, 364, 365 e 1284 dell'art. 1.

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della legge n. 296 del 2006, illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1284, della legge n. 296 del 2006, inammissibilità o non fondatezza per le altre questioni

Estensore: Domenico Ferraro

La Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi da 362 a 365 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Le censure agli articoli, nel loro complesso, si riferiscono agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.). Il comma 365 viene censurato con riferimento agli stessi articoli 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione. I commi 362, 363, 364 e 365 istituiscono e disciplinano un fondo, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, destinato al finanziamento di "*interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali*" nel limite di 100 milioni di euro annui (comma 362). Il fondo è utilizzato sia per interventi di carattere sociale, da parte dei Comuni, aventi ad oggetto la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili, sia, per gli interventi di efficienza energetica previsti dai commi da 353 a 361 dello stesso articolo 1 della legge n. 296/2006. Secondo la ricorrente, i commi censurati violano, nel loro complesso gli articoli 117, terzo comma, e 119 Costituzione, perché il fondo incide nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di competenza legislativa concorrente. Inoltre viene lesa l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della Regione e il principio di leale collaborazione, perché non è prevista un'intesa con la Conferenza Stato-regioni. La regione Lombardia ritiene non rispettato il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Costituzione e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., perché in

chiara contraddizione con le disposizioni in tema di risparmio energetico che assegnano un ruolo centrale alle regioni. La Corte ritiene che le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili, per genericità della prospettazione mentre le questioni relative ai commi 362, 363, 364 e 365, promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, sono parzialmente fondate. La Corte ricorda di aver più volte affermato che l'articolo 119 Costituzione vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali. La Corte ha precisato che, nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, devono distinguersi due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze. La Corte, dopo aver ricordato alcune sue precedenti sentenze (n. 63/2008, 50/2008, 201/2007) censura il combinato disposto dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della legge n. 296/2006 che risulta lesivo dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni, nella parte in cui, per l'anno 2007, pone il vincolo di destinazione specifica del fondo per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e dispone che, per il medesimo anno, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso. Per la parte in cui il fondo finanzia interventi concernenti le specifiche misure di efficienza energetica previste dai commi 353, 354, 358 e 359 del medesimo art. 1 della legge n. 296/2006, esso interviene nella materia, di potestà legislativa concorrente, della "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, deve essere interpretata in senso ampio richiamando le sentenze 383/2005 e 6, 7, 8 del 2004 anche nel senso di ricomprendere interventi di efficienza energetica. Nella misura in cui, il medesimo fondo finanzia interventi concernenti l'acquisto di apparecchi televisivi dotati di *decoder*, in vista del passaggio alla trasmissione con tecnica "*digitale terrestre*" (commi 357 e 361), esso interviene in un ambito nel quale, secondo la sentenza 151/2005, vengono in rilievo una pluralità di materie e interessi particolarmente qualificati, riconducibili alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato (nello stesso senso anche le sentenze 312/2003 e 29/1996). In tale situazione, l'evidente esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative relative alla diffusione, in tutto il territorio nazionale, della suddetta tecnica di trasmissione televisiva giustifica l'assunzione diretta di dette funzioni da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti. Si configura, dunque, un'ipotesi in cui, secondo la richiamata giurisprudenza della Corte, è necessario fare applicazione del principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti

di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze. La Corte osserva che il fondo unitario disciplinato dalle norme censurate, ha un forte impatto sulle competenze legislative regionali nelle materie dei servizi sociali e della “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”. La rilevanza di questo impatto è tale da imporre al legislatore statale di stabilire la destinazione ed effettuare il riparto delle risorse tra i diversi interventi adottando, quale adeguato strumento di coinvolgimento delle Regioni, l’intesa “*forte*” (si richiama la sentenza 6/2004). La dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 364, della legge n. 296/2006 per violazione del principio di leale collaborazione comporta, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale del comma 356 del medesimo art. 1. La ricorrente censura, sotto il profilo della violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, il comma 1284 dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006. Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata lede i già ricordati parametri costituzionali, perché, intervenendo nella materia “*acque minerali*”, e cioè in un settore di competenza residuale delle regioni e stabilisce un finanziamento con vincolo di destinazione senza che vi sia un’intesa con la Regione, così come istituisce un prelievo senza prevedere una preventiva intesa con la regione. Secondo la Corte la censura è, nella sostanza, fondata. Al riguardo, va rilevato che il fondo *de quo* interviene in una serie di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi sicuramente prevalente sugli altri. In particolare, deve escludersi che a carico del fondo in esame siano previsti finanziamenti a destinazione vincolata nella materia “*acque minerali e termali*”, di competenza legislativa residuale delle Regioni. Il fondo in esame, invece, ha un ambito di intervento complesso, riguardando una pluralità di materie, tra le quali la “*tutela dell’ambiente*”, di competenza esclusiva statale, (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost. b), la “*cooperazione internazionale*” ricompresa nella materia “*politica estera nazionale*”, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Costituzione), della “*tutela della salute*” e del “*governo del territorio*”, tutte di competenza regionale concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). Le disposizioni censurate istituiscono un fondo di natura unitaria la cui disciplina si pone all’incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di tali materie possa considerarsi nettamente prevalente sulle altre. Infine, il denunciato comma 1284, nel testo originario, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel disciplinare le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo, con specifico decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, non preveda, come modalità di approvazione, l’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.