Corte costituzionale, sentenza 8 maggio 2009, n. 137

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 e della tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, nel procedimento vertente tra il Codacons - Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori e la Regione Lazio ed altri, con ordinanza del 31 luglio 2008, iscritta al n. 381 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di costituzione del Codacons e della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 31 marzo 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

udito l'avvocato Carlo Rienzi per il Codacons.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio amministrativo promosso dall'associazione Codacons - Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori – contro la Regione Lazio e nei confronti di altre associazioni per l'annullamento, tra l'altro, del provvedimento con cui la Regione comunicava al sodalizio ricorrente il rigetto del progetto da esso presentato per la concessione di contributi nell'anno 2007 per lo svolgimento di iniziative di carattere sociale, culturale e sportivo, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza emessa il 31 luglio 2008, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 e della tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007).

Con l'art. 17, la Regione ha disposto il proprio concorso alle iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale: prevedendo (comma 1), nella tabella B allegata alla medesima legge, tanto i soggetti destinatari di contributi quanto, con riferimento a ciascun beneficiario, l'importo del contributo assegnato (in ogni caso delimitato entro la percentuale del 90 per cento delle spese dichiarate ammissibili); condizionando (comma 2) l'effettiva concessione del contributo (nella misura già fissata nella tabella) alla presentazione da parte dei beneficiari, entro il 30 giugno 2007 (pena la decadenza del contributo), della documentazione necessaria per l'identificazione dettagliata del progetto, così come richiesto dalla normativa vigente ed in particolare, per gli investimenti, dalla disposizione dell'art. 93, comma 3, della legge della Regione Lazio 7 giugno 1999, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 1999).

In punto di fatto, il rimettente riferisce che l'associazione non lucrativa ricorrente, non ricompresa nella predetta tabella B, ha prodotto istanza, entro il termine del 30 giugno 2007, per poter fruire dei contributi di cui al citato art. 17, allegando un progetto denominato "Giochi sicuri - bimbi contenti" nonché la documentazione prescritta dalla delibera della Giunta regionale n. 362 del 29 maggio 2007, dettante i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi in questione. L'istanza del Codacons è stata respinta con determinazione regionale del 18 luglio 2007, non risultando tale

associazione inclusa nell'elenco di cui alla tabella B dei soggetti beneficiari dei contributi ivi quantificati.

Quanto alla rilevanza della questione, il Tribunale amministrativo regionale ne motiva la sussistenza, affermando che l'art. 17 e la tabella B della legge regionale in esame impediscono all'associazione ricorrente di partecipare al procedimento per la concessione dei contributi.

In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente osserva che la disposizione denunciata deve essere qualificata come norma-provvedimento, in quanto incide su un numero determinato di destinatari ed ha un contenuto particolare e concreto.

Il giudice a quo ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, non è precluso alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'attività amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto. Tuttavia le leggi provvedimento sono soggette ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore, tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo.

Secondo il giudice a quo, la norma provvedimento recata dall'art. 17 della legge della Regione Lazio n. 28 del 2006 e dall'allegata tabella B contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto attraverso la stessa il legislatore regionale avrebbe dato vita ad una disciplina lesiva del principio di eguaglianza (che postula la par condicio), disponendo, a monte, di ripartire i contributi disponibili tra enti individuati in assenza di ogni procedura idonea ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa regionale. La scelta legislativa sarebbe caratterizzata da arbitrarietà ed irragionevolezza, non rinvenendosi (né l'Amministrazione regionale essendo stata in grado di indicare) le particolari ragioni suscettibili di giustificare la deroga operata al principio della par condicio; di qui il rischio che, nella scelta dei soggetti beneficiari dei contributi, il legislatore possa aver subito il condizionamento di interessi di parte (e cioè di gruppi di pressione pubblici o privati).

Vi sarebbe, altresì, contrasto con l'art. 97 Cost., giacché la violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità costituirebbe un corollario dell'arbitrarietà e manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata.

Infine, sarebbe violato l'art. 117 Cost., che impone alla potestà legislativa regionale concorrente il rispetto dei principi generali cui si informa la legislazione dello Stato. Il TAR rimettente richiama l'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), secondo cui la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione, da parte delle amministrazioni procedenti (incluse, a norma dell'art. 29 della stessa legge, le Regioni), nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. Tanto la predeterminazione di detti criteri quanto la dimostrazione del loro rispetto da parte delle singole amministrazioni in sede di concessione dei relativi benefici, sono rivolte – osserva il giudice a quo – ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e si atteggiano a principio generale. La norma impugnata, avente carattere provvedimentale, confliggerebbe con

tale principio generale, rappresentando un modo surrettizio per sottrarre pubblici denari alla procedura, ex lege prescritta, per la loro assegnazione e ripartizione tra i soggetti più meritevoli.

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Regione Lazio, concludendo per la non fondatezza della questione.

Ad avviso della Regione Lazio, la sollevata questione di legittimità costituzionale non si fonderebbe su aspetti di irragionevolezza direttamente riferibili al contenuto precettivo delle disposizioni emanate dal legislatore regionale, bensì sulla circostanza che il legislatore regionale non avrebbe tenuto conto, nell'emanarle, di quanto statuito, con riferimento al prodromico procedimento amministrativo per l'attribuzione di benefici, dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990, quale limite alla potestà legislativa regionale ai sensi dell'art. 117 Cost.

Secondo la Regione Lazio, non sussisterebbe un vincolo procedimentale all'attività legislativa, la quale ben potrebbe estrinsecarsi anche attraverso leggi provvedimento nella materia di attribuzione di vantaggi e benefici economici. La Corte costituzionale ha infatti affermato che non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa.

Non sarebbe neppure configurabile la dedotta lesione dell'art. 97 Cost., essendo questo parametro applicabile esclusivamente all'amministrazione.

3. — Si è costituto il Codacons, chiedendo che, per le ragioni indicate nell'ordinanza di rimessione, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Lazio n. 28 del 2006 e della allegata tabella B, nella parte in cui la norma da essi risultante prevede di attribuire i contributi e le sovvenzioni ivi disciplinati in assenza di ogni procedura idonea ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, nonché in assenza di qualsivoglia preventivo criterio.

4. — In prossimità dell'udienza, il Codacons ha depositato una memoria illustrativa.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio investe l'art. 17 e la tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007), i quali dispongono il concorso della Regione alle iniziative sociali, culturali e sportive di carattere locale attraverso la diretta previsione tanto dei soggetti destinatari di contributi quanto, con riferimento a ciascun beneficiario, dell'importo del contributo assegnato.

Ad avviso del TAR del Lazio, le disposizioni denunciate – da qualificare come legge-provvedimento – sarebbero lesive del principio di eguaglianza, perché disporrebbero la ripartizione dei contributi disponibili tra enti individuati in assenza di qualsiasi procedura idonea ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa regionale, e perché la scelta legislativa sarebbe caratterizzata da arbitrarietà ed irragionevolezza, non essendo desumibili le particolari ragioni suscettibili di giustificare la deroga operata al principio della par condicio.

Il giudice rimettente prospetta, altresì, il contrasto con l'art. 97 Cost., sul rilievo che la violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità costituirebbe un corollario dell'arbitrarietà e manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata; e con l'art.

117 della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto del principio fondamentale dettato dall'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), ai cui sensi la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

2. — La questione è fondata.

La questione ha ad oggetto la valutazione, alla stregua dei parametri sopra indicati, della conformità alla Costituzione di una disposizione che può essere qualificata come legge-provvedimento, in quanto incide su un numero determinato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto, attribuendo a ben precisi soggetti collettivi sovvenzioni in danaro per iniziative e progetti.

Al riguardo, va ricordato che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 248 e 347 del 1995), non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto.

Tuttavia, come di recente ribadito da questa Corte nelle sentenze n. 94 del 2009 e n. 267 del 2007, queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 492 del 1995). La legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (sentenza n. 241 del 2008).

In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 153 del 1997 e n. 185 del 1998), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze nn. 2 e 153 del 1997, n. 364 del 1999 e n. 429 del 2002), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997).

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che, se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere fino a violare l'eguaglianza tra i cittadini. Ne consegue che, qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione.

In questa prospettiva, la norma-provvedimento impugnata deve ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost., non avendo rispettato il principio di eguaglianza nel suo significato di parità di trattamento.

Difatti, né dal testo della norma – che contiene, con il rinvio alla tabella, un mero elenco dettagliato di destinatari, di progetti finanziati e di importi ripartiti – né dai lavori preparatori della legge emerge la ratio giustificatrice del caso concreto, non risultando che il Consiglio regionale abbia osservato criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno.

In tal modo la norma denunciata si risolve in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale.

Resta assorbito l'esame del dedotto contrasto con gli artt. 97 e 117 della Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 e della tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2009.

F.to:
Francesco AMIRANTE, Presidente
Paolo MADDALENA, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2009.

Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA