

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

**Settore**

**Assistenza giuridica e legislativa**

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI  
INTERESSE REGIONALE**

**CON NOTE DI SINTESI**

**II semestre 2015**

**A cura di Enrico Righi (coordinatore del gruppo di lavoro), Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi**

Consiglio regionale della Toscana

Firenze, gennaio 2016



## ***PRESENTAZIONE***

Prosegue il nostro lavoro di raccolta delle sentenze costituzionali di interesse regionale accompagnate da note di sintesi, che pubblichiamo con cadenza semestrale.

In un momento nel quale è fortemente avvertita l'esigenza di un contenimento della spesa pubblica, segnaliamo che la raccolta è pubblicata soltanto in formato elettronico sul sito web del Consiglio regionale della Toscana (<http://www.consiglio.regione.toscana.it/default.aspx?nome=DOCUMGIUR&idc=0>) ed è esclusa la pubblicazione cartacea. Sullo stesso sito sono altresì consultabili le note di sintesi a ciascuna sentenza pubblicate singolarmente.

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2015 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che si estende a Gianna Vieri, ad Andrea Martini e alle altre colleghe della Biblioteca del Consiglio regionale per il supporto editoriale e ad Antonella Meucci per l'attività di segreteria.

**Gemma Pastore**

*Dirigente del settore  
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, gennaio 2016



# INDICE

## **Agricoltura**

Sentenza 7 luglio 2015, n. 171

*art. 30-ter del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116. ....*

Pag. 1

## **Aiuti di Stato**

Sentenza 7 luglio 2015, n. 179

*articolo 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014") .....*

Pag. 7

## **Tutela dell'ambiente, ordinamento civile**

Sentenza 7 luglio 2015, n. 180

*artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016) .....*

Pag. 16

## **Bilancio e finanza pubblica**

Sentenza 23 giugno 2015, n. 181

*legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015) limitatamente alle variazioni apportate in uscita mediante la istituzione del capitolo 200/0 (UPB DB09010) e del capitolo 156981 (UPB DB20151); artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), per la parte spesa UPB DB09010, capitolo 200/0 e per la parte spesa UPB DB20151, capitolo 156985. ....*

Pag. 23

## **Stanziamiento in bilancio regionale delle risorse finanziarie da assegnare alle province per l'esercizio delle funzioni conferite e delegate con legge regionale**

Sentenza 9 giugno 2015, n. 188

*articoli 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R (Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite L.R. 34/98), e 4 in combinato disposto con l'Allegato A della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015) e dell'articolo 1, in combinato disposto con l'Allegato A, nella parte relativa alla medesima UPB e capitolo, della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015)*

Pag. 42

**Governo del territorio - coordinamento della finanza pubblica**

Sentenza 9 giugno 2015, n. 189

*artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56 bis, comma 11, d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 9 agosto 2013, n. 98. ....*

Pag. 51

**Elezioni**

Sentenza 7 luglio 2015, n. 193

*art. 1, commi 24 e 30, lettera d), della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. ....*

Pag. 64

**Anagrafi; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**

Sentenza 22 settembre 2015, n. 195

*legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 27 (Norme in tema di donazione degli organi e tessuti). ....*

Pag. 69

**Coordinamento della finanza pubblica**

Sentenza 22 settembre 2015, n. 196

*artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116. ....*

Pag. 74

**Lavoro**

Sentenza 23 settembre 2015, n. 206

*articolo 54, comma 4, della legge della Regione Sicilia 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione) ....*

Pag. 79

**Energia, tutela ambientale**

Sentenza: 7 ottobre 2015, n. 215

*art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30 (Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 "Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt") ....*

Pag. 85

**Professioni**

Sentenza 20 ottobre 2015, n. 217

*articolo 2, comma 1, e articolo 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali) ....*

Pag. 90

**Coordinamento della finanza pubblica- assunzione di personale da parte di enti territoriali**

Sentenza 22 settembre 2015, n. 218

<i>decreto legge 24 giugno 2014, n.90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114) articolo 3 comma 5 . . . . .</i>	Pag.	94
<b>Foreste; ambiente, ecosistema</b>		
Sentenza 22 settembre 2015, n. 219 <i>art. 3, comma 1, lett. d), legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 20. . . . .</i>	Pag.	102
<b>Tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica</b>		
Sentenza 7 ottobre 2015, n. 227 <i>artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.) . . . . .</i>	Pag.	106
<b>Sistema tributario e contabile, coordinamento della finanza pubblica</b>		
Sentenza 21 ottobre 2015, n. 228 <i>art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria) . . . . .</i>	Pag.	112
<b>Governo del territorio</b>		
Sentenza 21 ottobre 2015, n. 233 <i>artt. 25, 26, 27, 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) . . . . .</i>	Pag.	116
<b>Bilancio e finanze</b>		
Sentenza 6 ottobre 2015, n. 235 <i>Nota del Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 3660 del 10/07/2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; nota del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 5190 del 09/07/2014; atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna del 05/06/2014 e date successive; atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna del 03/12/2014 e date successive. . . . .</i>	Pag.	126
<b>Coordinamento della finanza pubblica</b>		
Sentenza 3 novembre 2015, n. 238 <i>articolo 1, commi 499, 500, 502 e 504, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014). . . . .</i>	Pag.	140
<b>Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di contenimenti di spesa.</b>		
Sentenza 3 novembre 2015, n. 239 <i>Art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) . . . . .</i>	Pag.	147

### **Ordinamento civile**

Sentenza 4 novembre 2015, n. 245

*art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)* . . . . .

Pag. 155

### **Bilancio e contabilità pubblica**

Sentenza 4 novembre 2015, n. 246

*commi 157, 179, e commi da 431 a 435, 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)* . . . . .

Pag. 164

### **Coordinamento della finanza pubblica; ripartizione limite di spesa per le regioni a statuto ordinario**

Sentenza 3 novembre 2015, n. 250

*articolo 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale – Legge di stabilità 2014)* . . . . .

Pag. 170

### **Contabilità pubblica**

Sentenza 18 novembre 2015, n. 252

*art. 1, commi 639, 703 e 730 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e provinciale dello Stato – Legge di stabilità 2014)* . . . . .

Pag. 178

### **Tributi; finanza pubblica**

Sentenza 17 novembre 2015, n. 253

*art. 1, comma 509, legge 27 dicembre 2013, n. 147.* . . . . .

Pag. 184

### **Porti e aeroporti civili**

Sentenza 17 novembre 2015, n. 261

*articolo 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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.* . . . . .

Pag. 188

### **Coordinamento finanza pubblica**

Sentenza 3 novembre 2015, n. 263

*art. 1, commi 427 e 429, l.147/2013 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014)* . . . . .

Pag. 193

### **Organizzazione amministrativa regionale; coordinamento della finanza pubblica**

Sentenza 1 dicembre 2015, n. 272

*art. 41, comma 2, 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.* . . . . .

Pag. 200



**Bilancio e contabilità pubblica**

Sentenza 1 dicembre 2015, n. 273

*Art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria), e dell'art. 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. ....*

Pag. 207

**Elenco delle sentenze di mero rito**

Pag. 215



## **Sentenza: 7 luglio 2015, n. 171**

**Materia:** agricoltura

**Parametri invocati:** artt. 117, terzo e quarto comma, 118 primo comma, e 120 secondo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Abruzzo

**Oggetto:** art. 30-ter del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 1, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 nella parte in cui non prevede la necessaria partecipazione al procedimento della Regione interessata

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

La ricorrente, in primo luogo, impugna l'art. 30-ter, comma 1, lettera a), del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, nella parte in cui attribuisce carattere di «interesse strategico» ai progetti di riconversione industriale nel settore bieticolo-saccarifero, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto configura una «chiamata in sussidiarietà» in materia riservata alla competenza regionale, senza che a monte vi sia stata l'intesa con le Regioni territorialmente interessate.

La Regione Abruzzo censura, in secondo luogo, l'art. 30-ter, comma 1, lettera b), del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, nella parte in cui, sostituendo integralmente l'art. 29, comma 2, del citato d.l. n. 5 del 2012, prevede che il Comitato interministeriale di cui all'art. 2 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2 (Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 marzo 2006, n. 81, nomini un commissario ad acta per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale, nel caso in cui i procedimenti autorizzativi per la riconversione degli impianti di produzione bieticolo-saccarifera non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti, lamentando la violazione, da un lato, dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto ripropone i vizi già rilevati, con riferimento alla formulazione originaria dell'art. 29, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012, come convertito, dalla sentenza n. 62 del 2013 di questa Corte, risultando invasivo della sfera di competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di agricoltura; e, dall'altro lato, del combinato disposto dell'art. 120, secondo comma, Cost. e dell'art. 8 della l. n. 131 del 2003, nonché dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, in quanto non assegna un congruo termine, né prevede il coinvolgimento della Regione interessata nell'esercizio di tale potere sostitutivo.

La prima censura sollevata nel ricorso dalla Regione Abruzzo è giudicata dalla Corte inammissibile, per insufficienza della motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2015, n. 165 del 2014, n. 114 del 2013 e n. 33 del 2011; ordinanza n. 174 del 2012).

La Corte dichiara invece fondata la seconda questione sollevata dalla Regione Abruzzo.

La disposizione impugnata modifica il comma 2 dell'art. 29 del d.l. n. 5 del 2012, già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 62 del 2013, in quanto prevedeva che il

Comitato interministeriale disponesse «le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti» e «nei casi di particolare necessità» nominasse «un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con il coordinamento del Comitato interministeriale».

Nonostante la maggiore accuratezza con cui il legislatore ha indicato i presupposti e limiti del potere sostitutivo, persistono, secondo la Corte, nell'impugnato art. 30-ter, comma 1, lettera b), del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

La Corte afferma che il potere sostitutivo disciplinato dalla disposizione impugnata, non è idoneo, nella sua attuale configurazione, a soddisfare appieno il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Determinante in tal senso è che la disposizione impugnata non garantisce che le Regioni e gli enti locali direttamente interessati dall'esercizio del potere sostitutivo siano specificamente e individualmente coinvolti in modo da poter far valere le proprie ragioni.

Non è sufficiente, infatti, che il potere sostitutivo sia affidato ad un Comitato interministeriale composto anche da tre presidenti di Regione designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La presenza nel Comitato interministeriale di alcuni esponenti regionali non assicura la partecipazione delle Regioni e degli enti locali direttamente interessati alle delibere che li riguardano.

La legge impugnata è formulata in modo tale da prevedere sì una componente regionale nel Comitato interministeriale preposto all'esercizio dei poteri sostitutivi; tuttavia, non garantisce che tale componente coinvolga specificamente gli esponenti della Regione (o dell'ente locale) destinataria dei poteri sostitutivi.

La Corte dichiara assorbiti i restanti profili di censura sollevati nei confronti dell'art. 30-ter, comma 1, lettera b), del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014.

**Riconversione industriale del settore bieticolo-saccarifero - Nomina di un commissario ad acta da parte del competente Comitato interministeriale. - Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 - art. 30-ter. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.29 del 22-7-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30-ter del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, promosso dalla Regione Abruzzo con ricorso notificato il 20 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2014 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2014.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 20 ottobre 2014 e depositato il 27 ottobre 2014 (reg. ric. n. 85 del 2014) la Regione Abruzzo ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-ter del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, quest'ultimo anche in riferimento all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

La ricorrente, in primo luogo, impugna l'art. 30-ter, comma 1, lettera a), del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, nella parte in cui, modificando l'art. 29, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, attribuisce carattere di «interesse strategico» ai progetti di riconversione industriale nel settore bieticolo-saccarifero, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto configura una «chiamata in sussidiarietà» in materia riservata alla competenza regionale, senza che a monte vi sia stata l'intesa con le Regioni territorialmente interessate.

La Regione Abruzzo censura, in secondo luogo, l'art. 30-ter, comma 1, lettera b), del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, nella parte in cui, sostituendo integralmente l'art. 29, comma 2, del citato d.l. n. 5 del 2012, prevede che il Comitato interministeriale di cui all'art. 2 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2 (Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 marzo 2006, n. 81, nomini un commissario ad acta per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale, nel caso in cui i procedimenti autorizzativi per la riconversione degli impianti di produzione bieticolo-saccarifera non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti, lamentando la violazione, da un lato, dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto ripropone i vizi già rilevati, con riferimento alla formulazione originaria dell'art. 29, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012, come convertito, dalla sentenza n. 62 del 2013 di questa Corte, risultando invasivo della sfera di competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di agricoltura; e, dall'altro lato, del combinato disposto dell'art. 120, secondo comma, Cost. e dell'art. 8 della l. n. 131 del 2003, nonché dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, in quanto non assegna un congruo termine, né prevede il coinvolgimento della Regione interessata nell'esercizio di tale potere sostitutivo.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso proposto dalla Regione Abruzzo sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

3.– La prima censura sollevata nel ricorso della Regione Abruzzo, riferita alla lettera a) del comma 1 dell'art. 30-ter, del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014, nella parte in cui, modificando l'art. 29, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012, convertito, con

modificazioni, dalla l. n. 35 del 2012, attribuisce carattere di «interesse strategico» ai progetti di riconversione industriale nel settore bieticolo-saccarifero, è inammissibile, per insufficienza della motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2015, n. 165 del 2014, n. 114 del 2013 e n. 33 del 2011; ordinanza n. 174 del 2012).

Ad avviso della ricorrente, infatti, il suddetto art. 29, comma 1, il cui testo originario non era stato impugnato e non aveva costituito oggetto della sentenza n. 62 del 2013 di questa Corte, configurerebbe, per come modificato dall'impugnato art. 30-ter, comma 1, lettera a), una “chiamata in sussidiarietà” dello Stato in una materia – quella dell'agricoltura – riservata alla competenza regionale.

Invero, la modifica apportata dalla disposizione impugnata si limita ad attribuire la qualifica di «interesse strategico» ai progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, precisando che essi «costituiscono una priorità a carattere nazionale in considerazione dei prevalenti profili di sviluppo economico», in particolare «per la salvaguardia dei territori oggetto degli interventi e dei livelli occupazionali».

Si tratta, dunque, di una disposizione che si limita a riqualificare i progetti di riconversione industriale, già in precedenza qualificati «di interesse nazionale», senza modificarne la disciplina.

A fronte di una norma siffatta, la ricorrente non fornisce ragioni a sostegno della sua idoneità ad attivare un meccanismo di “chiamata in sussidiarietà”, per come configurato da questa Corte a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, né, più in generale, ad incidere negativamente sulle attribuzioni regionali.

D'altra parte, il coinvolgimento dello Stato nei procedimenti di riconversione del settore bieticolo saccarifero è riconducibile ad una normativa precedente, e in particolare al d.l. n. 2 del 2006, il cui art. 2 istituisce un apposito comitato interministeriale, dotandolo di poteri di pianificazione, di coordinamento e di direttiva, e prevede una scansione procedimentale e temporale per l'approvazione dei progetti di riconversione delle imprese saccarifere.

Tale normativa, mai impugnata di fronte a questa Corte, non è tenuta in alcun modo in considerazione nel ricorso della Regione Abruzzo, benché proprio ad essa sia da imputarsi l'assegnazione di competenze allo Stato nell'ambito che qui viene in rilievo, anche in relazione alla regolazione del settore disposta, nel medesimo arco temporale, dalla normativa comunitaria, di cui al regolamento (CE) 20 febbraio 2006, n. 320/2006 (Regolamento del Consiglio relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità e che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune). Dalle suddette carenze del ricorso proposto dalla Regione Abruzzo discende l'inammissibilità della censura.

**4.–** La seconda censura è riferita alla lettera b) del comma 1 dell'art. 30-ter del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014, nella parte in cui prevede che il Comitato interministeriale, di cui all'art. 2, comma 1, del citato d.l. n. 2 del 2006, nomini un commissario ad acta per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale del settore bieticolo-saccarifero sottoscritti con il coordinamento del medesimo Comitato interministeriale e in ottemperanza alle direttive da quest'ultimo adottate, nei casi in cui siano decorsi infruttuosamente i termini di legge previsti per la conclusione di tali procedimenti.

**4.1.–** La questione è fondata, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

La disposizione impugnata modifica il comma 2 dell'art. 29 del d.l. n. 5 del 2012, già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 62 del 2013, in quanto prevedeva che il Comitato interministeriale disponesse «le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti» e «nei casi di particolare necessità» nominasse «un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con il coordinamento del Comitato interministeriale».

E' vero che la nuova formulazione del potere sostitutivo supera alcuni aspetti problematici della precedente disciplina, precisando, in particolare, i presupposti per il suo esercizio e circoscrivendo l'ampiezza dei compiti attribuiti al Comitato interministeriale.

L'impugnato art. 30-ter, comma 1, lettera b), stabilisce, infatti, che il potere sostitutivo del Comitato interministeriale possa essere esercitato solo nel caso in cui i «procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti».

Inoltre, i poteri del Comitato interministeriale si concretizzano nella nomina di un «commissario ad acta per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale sottoscritti con il coordinamento del Comitato interministeriale, in ottemperanza alle direttive da quest'ultimo adottate».

Nonostante la maggiore accuratezza con cui il legislatore ha indicato i presupposti e limiti del potere sostitutivo, persistono nell'impugnato art. 30-ter, comma 1, lettera b), del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014, profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

**4.2.**– La Regione lamenta un contrasto con l'art. 8 della l. 131 del 2003, di «[a]ttuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo».

La disposizione richiamata esige, infatti, al comma 1, che nei casi e per le finalità previste dall'art. 120, secondo comma, Cost., «il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario.

Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento».

Questa Corte ha già ripetutamente affermato che l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenza n. 254 del 2009; sentenza n. 240 del 2004).

Il modello procedurale indicato nell'art. 8 della l. n. 131 del 2003 non esaurisce, dunque, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo (sentenze n. 250 e n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004).

Tale è, appunto, il caso della disposizione impugnata, che regola i poteri sostitutivi nell'ambito dei progetti di riconversione delle attività economiche del settore bieticolo-saccarifero.

Nondimeno, il legislatore statale è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'art. 120 Cost., al quale l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 ha inteso dare attuazione, pur rimanendo libero di articolarli in forme diverse (sentenze n. 44 del 2014, n. 209 del 2009).

In particolare, anche in conformità ad una costante giurisprudenza di questa Corte, i poteri sostitutivi:

- a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità;
- b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito;
- c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'an;
- d) devono essere affidati ad organi di Governo;
- e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni (ex plurimis, sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004);
- f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà.

**4.3.**– Il potere sostitutivo disciplinato dall'impugnato art. 30-ter, comma 1, lettera b), del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014, non è idoneo, nella sua attuale configurazione, a soddisfare appieno il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Determinante in tal senso è che la disposizione impugnata non garantisce che le Regioni e gli enti locali direttamente interessati dall'esercizio del potere sostitutivo siano specificamente e individualmente coinvolti in modo da poter far valere le proprie ragioni.

Non è sufficiente, infatti, che il potere sostitutivo sia affidato ad un Comitato interministeriale composto anche da tre presidenti di Regione designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La presenza nel Comitato interministeriale di alcuni esponenti regionali non assicura la partecipazione delle Regioni e degli enti locali direttamente interessati alle delibere che li riguardano.

La legge impugnata è formulata in modo tale da prevedere sì una componente regionale nel Comitato interministeriale preposto all'esercizio dei poteri sostitutivi; tuttavia, non garantisce che tale componente coinvolga specificamente gli esponenti della Regione (o dell'ente locale) destinataria dei poteri sostitutivi.

D'altra parte, al fine del giudizio sulla legge impugnata, non può assumere rilievo decisivo la circostanza che, nei fatti, un Assessore della Regione Abruzzo abbia preso parte a talune riunioni del suddetto Comitato interministeriale, esprimendo altresì, in un'occasione, parere favorevole alla prospettiva di un commissariamento.

**5.**– Restano assorbiti i restanti profili di censura sollevati nei confronti dell'art. 30-ter, comma 1, lettera b), del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

**1)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 1, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, nella parte in cui non prevede la necessaria partecipazione al procedimento della Regione interessata;

**2)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Abruzzo con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2015.



## **Sentenza: 7 luglio 2015, n. 179**

**Materia:** aiuti di Stato

**Parametri invocati:** violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (*Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014"*)

**Esito:** illegittimità costituzionale del comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale in oggetto

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

L'art. 1, comma 2, della legge in oggetto dispone che «*Nella tabella C della L.R. n. 49/2013, dopo la voce: "42701 – per spese contrattuali per il servizio del trasporto pubblico locale – 2.113.929,51", è inserita la voce: "42703 – contributo straordinario alla società Aerdorica spa per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi – 1.100.000,00"*».

Il ricorrente ritiene che tale finanziamento costituisca un aiuto di Stato non previamente notificato alla Commissione europea ai fini della valutazione della compatibilità con il mercato interno e che dunque esso contrasti con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, ai sensi dell'art. 107 del TFUE, consistono in agevolazioni di natura pubblica volte a favorire in qualsiasi forma imprese o produzioni e quindi idonee a falsare la concorrenza nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri.

Ricorda, inoltre, che l'ordinamento comunitario riserverebbe alla competenza esclusiva della Commissione europea la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno.

Nel caso di specie sarebbe stato previsto, con atto definitivo di concessione, un contributo superiore alla soglia cosiddetta "*de minimis*" per una società aeroportuale senza preventiva notifica alla Commissione europea del progetto, per la valutazione delle modalità e del contenuto dell'erogazione stessa.

Inoltre, secondo il ricorrente, il beneficio non sembrerebbe condizionato alla verifica di compatibilità da parte della stessa Commissione.

Viene richiamata la sentenza n. 299 del 2013 della Corte costituzionale che avrebbe dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'analogha previsione legislativa della Regione Abruzzo, con la quale si sarebbe disposto un identico finanziamento a favore della società avente la gestione dell'aeroporto d'Abruzzo.

La Corte, ai fini della decisione del merito, effettua una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 del TFUE, consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

Le norme principali che regolano la competenza della Commissione ed il procedimento per realizzare il sindacato sulla compatibilità degli aiuti di Stato e la relativa autorizzazione sono articolate nel modo seguente.

L'art. 108, paragrafo 3, del TFUE dispone che: «*Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale*».

L'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*), stabilisce che: «*Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata*».

L'art. 3 del regolamento (UE) 18 dicembre 2013, n. 1407/2013 (*Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sugli aiuti "de minimis"*) prevede: «*1. Le misure di aiuto che soddisfano le condizioni di cui al presente regolamento sono considerate misure che non rispettano tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e pertanto sono esenti dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, paragrafo 3 del trattato. 2. L'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi da uno Stato membro ad un'impresa unica non può superare 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. [...]*».

I requisiti costitutivi della nozione di aiuto di Stato, individuati dalla richiamata legislazione e dalla giurisprudenza europea, possono essere pertanto così sintetizzati:

- a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato;
- b) idoneità di tale intervento a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, in causa C-169/08), incidendo sugli scambi tra Stati membri;
- c) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "*de minimis*" ai sensi del citato regolamento (UE) n. 1407/2013.

Gli interventi che presentano queste caratteristiche sono qualificabili aiuti di Stato indipendentemente dalla forma giuridica, che può assumere sembianze diverse quali, ad esempio, sovvenzioni e contributi a vario titolo, prestiti a tasso agevolato, garanzie contro un corrispettivo non di mercato, vendita di beni, locazione di immobili, acquisizione di servizi a condizioni preferenziali per le imprese, riduzioni fiscali, partecipazioni al capitale di imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un buon investitore privato operante in normali condizioni di mercato.

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa ed afferisce ad una serie ampia di transazioni economiche, le quali hanno quale comune denominatore l'idoneità ad alterare la concorrenza nell'ambito del mercato europeo.

L'ordinamento europeo riserva alla competenza della Commissione europea la verifica di compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto delle norme e delle procedure previste dal Trattato e dalla legislazione comunitaria.

Per questo motivo la Corte ha affermato che «*Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza*

*limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto»* (sentenza n. 185 del 2011) secondo la configurabilità astratta della fattispecie e, ove questa sussista, se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzati alle verifiche di competenza della Commissione europea.

In considerazione di quanto sopra, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108 del TFUE.

Essa ha in primo luogo ritenuto che il profilo soggettivo dell'ente erogatore e l'elemento quantitativo del contributo fossero delineati con chiarezza dalla norma e ha posto in evidenza che la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato, attraverso il contributo in esame, risorse pubbliche ad un operatore economico che svolge la propria attività nel mercato del trasporto aereo.

Sotto il profilo dell'ammontare del contributo attribuito alla società Aerdorica, esso risulta significativamente superiore al limite (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato "*de minimis*" e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Anche sotto il profilo oggettivo, la Corte ha ritenuto inequivocabile che il contributo straordinario previsto dalla disposizione censurata rientri tra le agevolazioni in astratto riconducibili alla categoria degli aiuti di Stato.

Detto contributo è, infatti, potenzialmente idoneo a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vede incrementata la propria competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il rimborso di oneri derivanti dalla mancata definizione di adempimenti fiscali pregressi in una misura ben superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento (UE) n. 1407/2013, sui cosiddetti aiuti "*de minimis*".

Per la Corte, pertanto, la Regione Marche rientra tra i soggetti onerati, ai sensi dell'art. 45, comma 1, della l.234/2012, della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee.

L'obiettivo configurazione della fattispecie è inoltre sufficiente, a suo giudizio, a confutare le argomentazioni della Regione in merito alle peculiarità del contributo che lo collocherebbero al di fuori del perimetro concettuale degli aiuti di Stato: catalogazione dell'aeroporto di Falconara tra i piccoli aeroporti regionali; svolgimento da parte della società aeroportuale di un servizio di interesse economico generale; compensazioni di obblighi di servizio pubblico; natura imprenditoriale del rimborso degli oneri fiscali evasi dalla società stessa.

Secondo la Corte, le tesi regionali avrebbero dovuto essere esposte, prima dell'adozione della norma impugnata, alla Commissione europea a sostegno della compatibilità dell'intervento a favore della società aeroportuale con la disciplina degli aiuti di Stato.

Infatti, l'art. 107, paragrafi 2 e 3, e gli artt. 93 e 106, paragrafo 2, del TFUE, prevedono alcune deroghe al principio dell'incompatibilità degli aiuti di stato con il mercato comune, la cui applicabilità la Regione avrebbe potuto invocare nella sede opportuna.

**Contributo straordinario della Regione Marche alla società aeroportuale Aerdorica spa per la definizione di adempimenti fiscali pregressi. - Legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge finanziaria 2014"), art. 1, comma 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 29-7-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge finanziaria 2014"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 novembre 2014, depositato in cancelleria il 13 novembre 2014 ed iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2014.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

**1.**– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014"), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, fatto a Roma il 25 marzo 1957 (TFUE).

Il citato art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 dispone che «Nella tabella C della L.R. n. 49/2013, dopo la voce: "42701 – per spese contrattuali per il servizio del trasporto pubblico locale – 2.113.929,51", è inserita la voce: "42703 – contributo straordinario alla società Aerdorica spa per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi – 1.100.000,00"».

**1.1.**– Il ricorrente ritiene che il predetto finanziamento costituirebbe un aiuto di Stato non previamente notificato alla Commissione europea ai fini della valutazione della compatibilità con il mercato interno. Pertanto, esso contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, ai sensi dell'art. 107 del TFUE, consistono in agevolazioni di natura pubblica volte a favorire in qualsiasi forma imprese o produzioni e, quindi, idonee a falsare la concorrenza nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri. Rammenta, inoltre, che l'ordinamento comunitario riserverebbe alla competenza esclusiva della Commissione europea la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno.

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 avrebbe previsto, con atto definitivo di concessione, un contributo superiore alla soglia cosiddetta "de minimis" per una società aeroportuale senza preventiva notifica alla Commissione europea del progetto, per la valutazione delle modalità e del contenuto dell'erogazione stessa.

Né, secondo il ricorrente, per altro verso, il beneficio parrebbe condizionato alla verifica di compatibilità da parte della stessa Commissione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 299 del 2013 di questa Corte che avrebbe già dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'analogha previsione legislativa della Regione Abruzzo, con la quale si sarebbe disposto un identico finanziamento a favore della società avente la gestione dell'aeroporto d'Abruzzo.

1.2.– La Regione Marche si è costituita in giudizio, sostenendo che la questione di legittimità costituzionale proposta sarebbe inammissibile o, comunque, infondata.

Secondo la resistente la questione sarebbe, innanzitutto, manifestamente inammissibile per l'assoluta genericità della prospettazione della censura, in quanto il ricorrente non avrebbe allegato quegli elementi necessari al giudice nazionale – secondo la giurisprudenza costituzionale – per valutare se lo stanziamento predisposto dalla norma regionale impugnata integri un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE, per il quale sarebbe operante l'obbligo di notifica alla Commissione ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE .

Infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri si sarebbe solo limitato ad affermare il superamento della soglia cosiddetta “de minimis”.

Nel merito, secondo la Regione Marche, la questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata, in quanto la previsione contenuta nella disposizione regionale impugnata non sarebbe idonea a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza.

A giudizio della resistente, tale disposizione stanzierebbe risorse al solo scopo di ripianare debiti contratti dalla società Aerdorica, gestore dell'aeroporto di Falconara Marittima.

La decisione della Commissione europea del 13 maggio 2009, relativa all'aiuto n. 12 del 2009 (Finanziamento pubblico di investimenti in infrastrutture nell'aeroporto di Falconara), annovererebbe tale aeroporto nella categoria dei “piccoli aeroporti regionali” – secondo la classificazione di cui alla comunicazione della Commissione n. 2005/312/01 (Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali) – i quali non farebbero concorrenza agli altri aeroporti.

A sostegno di quanto detto, la resistente richiama altresì la decisione della Commissione europea dell'8 aprile 2009, relativa all'aiuto n. 45 del 2009 (Progetto relativo a interventi integrati per il sistema aeroportuale toscano). Inoltre, l'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 disporrebbe uno stanziamento di risorse pubbliche a favore di una società composta al 93 per cento da enti pubblici (per l'82,72 per cento dalla Regione), che svolgerebbe un servizio di interesse economico generale.

Quest'ultima nozione sarebbe ampia ed elastica e dovrebbe ritenersi rimessa alla discrezionalità degli Stati membri per espresso riconoscimento della Commissione.

Quindi, sostiene la Regione Marche, gli adempimenti fiscali pregressi oggetto dello stanziamento afferirebbero ai costi da sostenere per esercitare tale servizio di interesse economico generale.

Ad avviso della Regione, ne conseguirebbe che il precedente costituito dalla sentenza n. 299 del 2013, citata nel ricorso, non sarebbe sovrapponibile al caso di specie, perché lo stanziamento di risorse disposto a favore della Aerdorica spa non sarebbe volto a finanziare interventi di valorizzazione dell'aeroporto, come nel caso dell'aeroporto di Pescara.

La presente fattispecie ricadrebbe, invece, nell'ambito di applicazione dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE, secondo il quale «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento [...] della specifica missione loro affidata [...]».

Tale deroga sarebbe stata interpretata dalla Corte di giustizia (si cita la sentenza 24 luglio 2003, nella causa C-280/00) e dalla Commissione europea (si cita la decisione del 28 novembre 2005, n. 2005/842/CE, riguardante l'applicazione dell'art. 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale) nel senso di ritenere che, affinché taluni servizi di interesse economico generale funzionino ed assolvano i loro compiti, può rendersi necessario che lo Stato fornisca un sostegno finanziario destinato a coprire interamente, od in parte, i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico. In simili casi, nel rispetto dei presupposti indicati dagli artt. 4 e 5 della citata decisione della Commissione europea,

tale sostegno finanziario non sarebbe sottoposto alla disciplina degli aiuti di Stato e, di conseguenza, non sussisterebbe l'obbligo di notifica alla Commissione.

Il caso di specie rientrerebbe proprio nell'ambito di tale deroga in quanto l'art. 1 (recte: 2), comma 1, lettera d), della menzionata decisione della Commissione europea prevede che essa si applichi alle «compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse a aeroporti e porti con un traffico annuale medio non superiore a 1.000.000 passeggeri per gli aeroporti e a 300.000 passeggeri per i porti nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del servizio d'interesse economico generale».

A sostegno di questa argomentazione la Regione resistente richiama anche quanto affermato nella proposta di legge n. 440, approvata con la legge reg. Marche n. 22 del 2014, nella parte in cui evidenzia l'impossibilità della società di far fronte al debito relativo alle ritenute d'acconto sugli stipendi dei dipendenti e sui compensi dei collaboratori, da ripianare entro il 19 settembre in uno con la presentazione della dichiarazione annuale.

La resistente conclude sul punto che, se non fosse disposto lo stanziamento di euro 1.100.000,00 per coprire tale debito con l'erario, la situazione di precario equilibrio economico-finanziario in cui versa la società Aerdorica potrebbe risultare del tutto compromessa e con essa l'esercizio del servizio di interesse economico generale erogato. Verrebbe, allora, integrata la previsione dell'art. 106, paragrafo. 2, del TFUE, ai fini dell'esclusione dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

**2.**– Deve preliminarmente essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per la mancata allegazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, degli elementi probatori circa la natura di aiuto di Stato del contributo assegnato alla società aeroportuale.

Oggetto del presente giudizio è il rispetto da parte della Regione Marche del procedimento previsto dalle norme europee e nazionali per la notifica degli aiuti di Stato, mentre ogni valutazione circa la compatibilità dell'agevolazione con la normativa europea spetta alla Commissione, dovendosi in questa sede delibare soltanto la sussistenza dell'astratta configurabilità di una fattispecie di aiuto.

Sotto tale profilo, la prospettazione del ricorrente è chiara e non implausibile nell'individuare i potenziali elementi di detta fattispecie.

**3.**– Ai fini della decisione del merito, è opportuno poi effettuare una ricognizione delle regole fondamentali e degli orientamenti giurisprudenziali in materia di aiuti di Stato, così da ricostruire il contesto ordinamentale nel quale si colloca la norma censurata.

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 del TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo. 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

Le norme principali che regolano la competenza della Commissione ed il procedimento per realizzare il sindacato sulla compatibilità degli aiuti di Stato e la relativa autorizzazione sono articolate nel modo seguente.

L'art. 108, paragrafo 3, del TFUE dispone che: «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente.

Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

L'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), stabilisce che: «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea

progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

L'art. 3 del regolamento (UE) 18 dicembre 2013, n. 1407/2013 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sugli aiuti «de minimis») – che ha sostituito il regolamento della Commissione europea 15 dicembre 2006, n. 1998/2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis») – dispone: «1. Le misure di aiuto che soddisfano le condizioni di cui al presente regolamento sono considerate misure che non rispettano tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e pertanto sono esenti dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, paragrafo 3 del trattato. 2. L'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi da uno Stato membro ad un'impresa unica non può superare 200.000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari. [...]».

**3.1.**– I requisiti costitutivi di detta nozione di aiuto di Stato, individuati dalla richiamata legislazione e dalla giurisprudenza europea, possono essere pertanto così sintetizzati:

a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato;

b) idoneità di tale intervento a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, in causa C-169/08), incidendo sugli scambi tra Stati membri;

c) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto “de minimis” ai sensi del citato regolamento (UE) n. 1407/2013.

Gli interventi che presentano queste caratteristiche sono qualificabili aiuti di Stato indipendentemente dalla forma giuridica, che può assumere sembianze diverse quali, ad esempio, sovvenzioni e contributi a vario titolo, prestiti a tasso agevolato, garanzie contro un corrispettivo non di mercato, vendita di beni, locazione di immobili, acquisizione di servizi a condizioni preferenziali per le imprese, riduzioni fiscali, partecipazioni al capitale di imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un buon investitore privato operante in normali condizioni di mercato.

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa ed afferisce ad una serie ampia di transazioni economiche, le quali hanno quale comune denominatore l'idoneità ad alterare la concorrenza nell'ambito del mercato europeo.

L'ordinamento europeo riserva alla competenza della Commissione europea la verifica di compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto delle norme e delle procedure previste dal Trattato e dalla legislazione comunitaria.

Per questo motivo è stato affermato che «Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto».

Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) secondo la configurabilità astratta della fattispecie e, ove questa sussista, se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzati alle verifiche di competenza della Commissione europea.

**4.**– Alla luce delle esposte premesse, la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 107 e 108 del TFUE è fondata.

Non v'è dubbio che il profilo soggettivo dell'ente erogatore e l'elemento quantitativo del contributo siano delineati con chiarezza dalla norma.

Quanto all'elemento soggettivo, è sufficiente rilevare che, ai fini della presente decisione, la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato, attraverso il contributo in esame, risorse pubbliche ad un operatore economico che svolge la propria attività nel mercato del trasporto aereo.

Per quel che concerne l'ammontare del contributo attribuito alla società Aerdorica, esso risulta significativamente superiore al limite (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari), entro il quale l'intervento può essere qualificato "de minimis" e conseguentemente sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea.

Anche sotto il profilo oggettivo è inequivocabile che il contributo straordinario dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014 rientri tra le agevolazioni in astratto riconducibili alla categoria degli aiuti di Stato.

L'obiettivo configurazione della fattispecie è sufficiente a confutare le argomentazioni della Regione in merito alle peculiarità del contributo, che lo collocherebbero al di fuori del perimetro concettuale degli aiuti di Stato: catalogazione dell'aeroporto di Falconara tra i piccoli aeroporti regionali; svolgimento da parte della società aeroportuale di un servizio di interesse economico generale; compensazioni di obblighi di servizio pubblico; natura imprenditoriale del rimborso degli oneri fiscali evasi dalla società stessa.

Le tesi regionali, in verità, avrebbero dovuto essere esposte – prima dell'adozione della norma impugnata – alla Commissione europea a sostegno della compatibilità dell'intervento a favore della società aeroportuale con la disciplina degli aiuti di Stato.

Infatti, se l'art. 107, paragrafo 1, del TFUE prevede il principio dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, la normativa europea consente alcune deroghe contenute nel citato art. 107, paragrafi 2 e 3, e negli artt. 93 e 106, paragrafo 2, del TFUE, la cui applicabilità la Regione avrebbe potuto invocare nella sede opportuna.

Al contrario, nel descritto contesto normativo e giurisprudenziale, la verifica spettante a questa Corte riguarda solo la riconducibilità formale della fattispecie contestata agli interventi, per i quali sussiste l'obbligo di notificazione alla Commissione europea.

Tale qualificazione è propedeutica al giudizio sulla correttezza del procedimento legislativo seguito dalla Regione Marche il quale, per quanto precedentemente rilevato, contrasta con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE.

Detto contributo è, infatti, potenzialmente idoneo a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vede incrementata la propria competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il rimborso di oneri derivanti dalla mancata definizione di adempimenti fiscali pregressi in una misura ben superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento (UE) n. 1407/2013, sui cosiddetti aiuti "de minimis".

Per questi motivi, la Regione Marche rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Quanto all'eccezione dalla stessa sollevata circa il mancato assolvimento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dell'onere della prova in ordine alla turbativa della concorrenza in materia aeroportuale, è di tutta evidenza che, nel caso di specie, non spetta né allo Stato dimostrare l'incidenza dell'agevolazione sul mercato interno, né alla Corte procedere al suo accertamento, essendo sufficiente – ai fini del presente giudizio – che la fattispecie sia configurata in astratto come aiuto di Stato, secondo i canoni precedentemente specificati, e che la Regione conferente non abbia rispettato gli adempimenti e le procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea (sentenze n. 249 del 2014 e n. 299 del 2013).

5.– In definitiva, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Marche n. 22 del 2014, nell'attribuire un finanziamento a favore della società Aerdorica di euro 1.100.000,00 senza notifica del progetto di legge alla Commissione europea ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 107 e 108, paragrafo 3, del TFUE e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.  
per questi motivi



## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Marche 10 settembre 2014, n. 22 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

## **Sentenza: 7 luglio 2015, n. 180**

**Materia:** tutela dell'ambiente, ordinamento civile

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettere l) ed s), della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della l.r. Basilicata n. 26 del 2014; illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 4, l.r. Basilicata n. 26 del 2014

**Estensore:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della l.r. n. 26 del 2014, in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lett. l) ed s), della Costituzione. Secondo il Presidente del Consiglio l'art. 42, commi 4 e 5, della l.r. 26/201 - rinviando al 31 dicembre 2015 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e consentendo il conferimento, sino a tale data, di rifiuti urbani che abbiano subito un trattamento parziale, senza che sia specificato in cosa debba consistere tale trattamento – sarebbe in contrasto con gli artt. 7 e 17 del d.lgs. n. 36 del 2003 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), con conseguente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», cui deve essere ricondotta la disciplina della gestione dei rifiuti.

Le stesse disposizioni sarebbero, inoltre, in contrasto sia con i principi dettati dalla direttiva 26 aprile 1999, n. 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti, sia con le indicazioni fornite a tal proposito dalla Corte di giustizia.

Ad avviso della Corte la questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Secondo l'orientamento costante della Corte, infatti, la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (cfr. sent. n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale «*costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)*» (sent. n. 58 del 2015).

Nella specie, il d.lgs. n. 36 del 2003 ha recepito la direttiva n. 1999/31/CE in vista del più generale obiettivo di «*assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci*», (tale obiettivo era già previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 22 del 1997). In tale decreto, oltre a stabilirsi nell'art. 7, in linea con la direttiva, che «*i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento*» (per la cui definizione cfr. art. 2), si è anche disposto che «*[l]e discariche già*

*autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 16 luglio 2005, i rifiuti per cui sono state autorizzate»* (art. 17, comma 1).

Tale termine è stato poi prorogato varie volte e da ultimo individuato al 31 dicembre 2009 dall'art. 5, comma 1-bis, del d.l. n. 208 del 2008 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente). Sul punto l'art. 42, commi 4 e 5, della l.r. Basilicata n. 26 del 2014 consente, ora e fino al 31 luglio 2015, «*[n]elle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata*», lo smaltimento, presso le discariche in precedenza autorizzate e in esercizio, dei rifiuti solidi urbani non pericolosi, «*previo trattamento parziale degli stessi*», senza peraltro neppure spiegare cosa debba intendersi per trattamento parziale.

Tale articolo - consentendo la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati (non ricompresi fra quelli per i quali il vincolo è espressamente escluso dal d.lgs. n. 36 del 2003 in attuazione della direttiva 1999/31/CE) ben oltre il termine previsto dalla legge statale (31 dicembre 2009) - detta una disciplina ad hoc a distanza di quasi cinque anni dalla scadenza del termine e dopo circa undici anni dall'originaria previsione del relativo adeguamento.

Con conseguente dichiarazione di illegittimità dell'art. 42, commi 4 e 5, della l.r. Basilicata n. 26 del 2014 per invasione della sfera di competenza statale in materia di «*tutela dell'ambiente*» e riduzione del livello di tutela garantito dallo Stato.

In secondo luogo il ricorrente censura l'art. 51, comma 4, della l.r. n. 26 del 2014, nella parte in cui, inserendo il comma 9-bis all'art. 2 della l.r. Basilicata n. 31/2010, prevede la possibilità di attribuire - nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e, comunque, per non oltre due anni - le funzioni dirigenziali a dipendenti a tempo indeterminato di ruolo dell'amministrazione regionale appartenenti alla categoria D3 giuridico del comparto Regioni-Enti locali in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, previo espletamento di apposite procedure selettive, disponendo, altresì, che al dipendente incaricato spetti, per la durata dell'attribuzione delle funzioni, il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«*ordinamento civile*» cui devono essere ricondotte tutte le regole inerenti al rapporto di lavoro, come quelle oggetto della disposizione impugnata.

La Corte dichiara la questione fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. In particolare, l'art. 2 della l.r. n. 31/2010, cui la norma impugnata ha aggiunto il comma 9 bis, ha provveduto ad adeguare le disposizioni regionali all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 in materia di conferimento delle funzioni dirigenziali. In questo contesto, il comma 9-bis interviene a dettare norme specificamente in tema di assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), norme che, peraltro, risultano difficilmente riconducibili alle fattispecie delineate dal d.lgs. n. 165 del 2001.

Esse, infatti, non configurano un'ipotesi di legittimo conferimento di mansioni superiori (di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001), in quanto, oltre a non soddisfare i requisiti prescritti dal citato decreto legislativo (e dal relativo contratto collettivo), delineano il conferimento di funzioni corrispondenti ad una diversa "carriera" (quella dirigenziale, appunto), piuttosto che di mansioni superiori, sanzionato dall'art. 52, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001.

Né, ad avviso della Corte, nel caso di specie si può ravvisare la fattispecie della reggenza, poiché quest'ultima ricorre solo in caso di vacanza di posto in organico, di temporaneità e straordinarietà, con la conseguenza che non si producono gli effetti retributivi propri del riconoscimento dello svolgimento di mansioni superiori.

Nella specie, infatti, la norma regionale dispone che la temporaneità dell'incarico potrebbe espandersi fino a due anni e riconosce ai soggetti investiti dello stesso incarico sulla base di apposite procedure selettive il trattamento retributivo accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

Secondo l'indirizzo costante della Corte per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa anche il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva (sent. n. 286 del 2013).

Infatti, a seguito della privatizzazione, la materia cui va ricondotto il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ivi comprese le Regioni è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale «*ben può intervenire [...] a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni*» (sent. n. 19 del 2013)» (sentenza n. 228 del 2013). In altri termini, «la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia “*ordinamento civile*”, che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. per tutti sent. n. 151 del 2010 e sent. n. 77 del 2013). Con riguardo, poi, specificamente, all'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni, la Corte ha già avuto occasione di affermare che essa «*tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa*» delineando un «*mutamento provvisorio di mansioni*».

Pertanto, la relativa disciplina rientra nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014). Con la conseguenza che l'art. 51, comma 4, della l.r. n. 26/2014 è dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Tale norma, infatti, regola una fattispecie che, incidendo sull'assegnazione del personale ad altre mansioni e comunque sull'inquadramento professionale dello stesso, con effetti sul trattamento retributivo, tocca inevitabilmente aspetti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro, da ricondursi alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

**Differimento dell'entrata in vigore dell'obbligo, previsto dalla legislazione statale, di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati - Assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale). - Legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 29-7-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2014 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2014.

*Udito* nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

*udito* l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

**1.**– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli artt. 42, commi 4 e 5, e 51, comma 4, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016), in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettere l) ed s), della Costituzione.

**2.**– L'art. 42, commi 4 e 5, della citata legge regionale n. 26 del 2014 è impugnato in quanto, rinviando al 31 dicembre 2015 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati e consentendo il conferimento, sino a tale data, di rifiuti urbani che abbiano subito un trattamento parziale, senza che sia specificato in cosa debba consistere tale trattamento, si porrebbe anzitutto in contrasto con gli artt. 7 e 17 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), con conseguente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» cui deve essere ricondotta la disciplina della gestione dei rifiuti.

Le medesime disposizioni sarebbero, altresì, in contrasto sia con i principi dettati dalla direttiva 26 aprile 1999, n. 1999/31/CE (Direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti), sia con le indicazioni fornite a tal proposito dalla Corte di giustizia.

**2.1.**– La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 58 del 2015).

Nella specie, il d.lgs. n. 36 del 2003 ha provveduto a recepire la direttiva n. 1999/31/CE in vista del più generale obiettivo di «assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci», obiettivo già individuato dall'art. 2 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), che espressamente disponeva: «I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente» (comma 2).

In tale decreto, oltre a stabilirsi, in linea con la citata direttiva, che «i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento» (art. 7), intendendosi per «trattamento» tutti «i processi fisici, termici, chimici, o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza» (art. 2, comma 1, lettera h), si è anche disposto che «[l]e discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 16 luglio 2005, i rifiuti per cui sono state autorizzate» (art. 17, comma 1).

Tale termine è stato prorogato, dapprima, al 31 dicembre 2006 dall'art. 11-quaterdecies, comma 9, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), poi, al 31 dicembre 2008 dall'art. 1, comma 184, lettera c) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio

annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), infine al 31 dicembre 2009 dall'art. 5, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente).

L'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014 consente, ora e fino al 31 luglio 2015, «[n]elle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata», lo smaltimento, presso le discariche in precedenza autorizzate e in esercizio, dei rifiuti solidi urbani non pericolosi, «previo trattamento parziale degli stessi», senza peraltro neppure spiegare cosa debba intendersi per trattamento parziale.

Tale articolo, consentendo la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati (non ricompresi fra quelli per i quali il vincolo è espressamente escluso dal d.lgs. n. 36 del 2003 in attuazione della direttiva 1999/31/CE) ben oltre il termine previsto dalla legge statale (31 dicembre 2009), detta una disciplina ad hoc a distanza di quasi cinque anni dalla scadenza del termine e dopo circa undici anni dall'originaria previsione del relativo adeguamento. In tal modo, si invade la sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e si riduce il livello di tutela garantito dallo Stato.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

**2.2.**– È assorbita la censura riferita alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

**3.**– Il ricorrente censura inoltre l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014, nella parte in cui, inserendo il comma 9-bis all'art. 2 della legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Modifica art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42. Modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7. Modifica art. 10 legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8 e s.m.i.), prevede la possibilità di attribuire, nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e, comunque, per non oltre due anni, le funzioni dirigenziali a dipendenti a tempo indeterminato di ruolo dell'amministrazione regionale appartenenti alla categoria D3 giuridico del comparto Regioni-Enti locali in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, previo espletamento di apposite procedure selettive, disponendo, altresì, che al dipendente incaricato spetti, per la durata dell'attribuzione delle funzioni, il trattamento tabellare già in godimento e il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

Tale disposizione violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile» cui devono essere ricondotte tutte le regole inerenti al rapporto di lavoro, come quelle oggetto della predetta disposizione impugnata.

**3.1.**– La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La norma regionale impugnata ha inserito il comma 9-bis all'art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010. L'art. 2 della predetta legge regionale è così rubricato: «Adeguamento delle disposizioni regionali all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 in materia di conferimento delle funzioni dirigenziali».

Il citato art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), modificato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), detta norme in tema di conferimento di «incarichi di funzioni dirigenziali» con riguardo alle amministrazioni statali. Poiché l'art. 27 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che «Le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare [...] adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti,

tenendo conto delle relative peculiarità», con l' art. 2 della legge regionale n. 31 del 2010 la Regione Basilicata ha provveduto a realizzare tale adeguamento.

Tuttavia, il comma 9-bis introdotto al citato art. 2 con la norma regionale ora impugnata (l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014) interviene a dettare norme specificamente in tema di assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), norme che, peraltro, risultano difficilmente riconducibili alle fattispecie delineate dal d.lgs. n. 165 del 2001. Esse, infatti, non configurano un'ipotesi di legittimo conferimento di mansioni superiori (di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001), in quanto, oltre a non soddisfare i requisiti prescritti dal citato decreto legislativo (e dal relativo contratto collettivo), delineano il conferimento di funzioni corrispondenti ad una diversa "carriera" (quella dirigenziale, appunto), piuttosto che di mansioni superiori, sanzionato dall'art. 52, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001. Né si può ravvisare la fattispecie della reggenza, poiché quest'ultima ricorre solo in caso di vacanza di posto in organico, di temporaneità e straordinarietà, con la conseguenza che non si producono gli effetti retributivi propri del riconoscimento dello svolgimento di mansioni superiori.

Nella specie, infatti, la norma regionale dispone che la temporaneità dell'incarico potrebbe espandersi fino a due anni e riconosce ai soggetti investiti del medesimo incarico sulla base di apposite procedure selettive il trattamento retributivo accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

È indirizzo costante di questa Corte quello secondo cui per effetto della «intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 286 del 2013).

Infatti, a seguito della suddetta privatizzazione, la materia cui va ricondotto il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ivi comprese le Regioni è quella dell'ordinamento civile, che appartiene alla potestà del legislatore statale, il quale «ben può intervenire [...] a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni (sent. n. 19 del 2013)» (sentenza n. 228 del 2013).

In altri termini, «la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile", che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)» (sentenza n. 77 del 2013).

Con riguardo, poi, specificamente, all'assegnazione temporanea di personale ad altre mansioni, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che essa «tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa» delineando un «mutamento provvisorio di mansioni».

Pertanto, «la relativa disciplina rientra [...] nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile, [...] di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014).

Sulla base delle richiamate indicazioni, risulta dunque evidente che l'art. 51, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2014 è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Al di là della verifica della scarsa coerenza della disciplina dettata dalla norma regionale impugnata con la corrispondente disciplina di fonte statale e negoziale, la norma in questione regola una fattispecie che, incidendo sull'assegnazione del personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale): sentenza n. 37 del 2015, e comunque sull'inquadramento professionale dello stesso, con effetti sul trattamento retributivo, tocca inevitabilmente aspetti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro, da ricondursi alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

**3.2.**– La censura di violazione dell'art. 97 Cost., peraltro priva di qualsiasi tipo di argomentazione a sostegno, deve ritenersi assorbita.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

**1)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016);

**2)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 4, della citata legge regionale n. 26 del 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Silvana SCIARRA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015



## **Sentenza: 23 giugno 2015, n. 181**

**Materia:** bilancio e finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte

**Oggetto:** -legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015) limitatamente alle variazioni apportate in uscita mediante la istituzione del capitolo 200/0 (UPB DB09010) e del capitolo 156981 (UPB DB20151);

-artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), per la parte spesa UPB DB09010, capitolo 200/0 e per la parte spesa UPB DB20151, capitolo 156985

**Esito:** illegittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate nella parte relativa alle poste di spesa e nella parte in cui non prevedono partite speculari a quelle di entrata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto 2013 della Regione Piemonte, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, censura la legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), e gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), che apportano variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 ed al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015, approvando gli allegati A) e C).

Per quel che riguarda la l.r. Piemonte 16/2013, le disposizioni censurate risultano quelle inerenti alle variazioni introdotte **in entrata al capitolo 59300** (Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 2 del d.l. 35/2013 UPB DB902) e **al capitolo 59350** (Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 3 del d.l. 35/2013" UPB DB902), **ed in uscita al capitolo 200/0** (Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» UPB DB09010) e **al capitolo 156981** (Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013 UPB DB20151).

Con riferimento alla l.r. Piemonte 19/2013, le disposizioni impugnate risultano quelle inerenti alle variazioni introdotte **in entrata dal capitolo 59300 e dal capitolo 59350 ed in uscita dal capitolo 200/0 e dal capitolo 156985.**

La sezione di controllo rimettente riferisce che nel 2013 la Regione Piemonte ha sottoscritto, in applicazione degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, **quattro contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze ai fini dell'estinzione di debiti pregressi.**

Ciò posto, mediante le descritte variazioni di bilancio le leggi regionali in questione avrebbero **indebitamente utilizzato** le risorse erogate dallo Stato alla Regione in applicazione degli

artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013 quali fonti di finanziamento del pregresso disavanzo di amministrazione e di alcune nuove spese in materia sanitaria,

In sostanza, la Regione avrebbe utilizzato il finanziamento statale, **erogato a titolo di anticipazione di liquidità per l'estinzione dei debiti pregressi** ai sensi del d.l. 35/2013, **come un mutuo per alterare il disavanzo e per spese di competenza**, allargando in tal modo lo spettro della spesa consentita, **con violazione contestuale degli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost.**

Riconosciuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata dal rimettente, la Corte procede ad una preliminare descrizione del quadro normativo statale di riferimento.

Gli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013, come evocati dalla sezione di controllo, nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, nel suddetto decreto-legge sono contenute le misure dirette a consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le Regioni e le Province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale per il tramite delle Regioni (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5).

Si tratta di disposizioni espressamente volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento.

Gli strumenti a tal fine previsti consistono nell'allentamento del patto di stabilità interno e nella concessione di anticipazioni di liquidità.

La prima misura, che esclude determinati importi finanziari dal computo del patto di stabilità interno, non rileva nella questione sottoposta all'attenzione della Corte.

La seconda misura, riguardante direttamente l'esame delle questioni di costituzionalità sollevate, attiene alle anticipazioni di liquidità, che si configurano come meccanismi finanziari attraverso i quali viene posto rimedio a gravi deficienze della disponibilità di cassa degli enti interessati dai ritardi.

Nello specifico, gli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013 hanno previsto speciali prescrizioni per i debiti delle Regioni, siano essi debiti contratti direttamente oppure maturati nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.

L'art. 2, comma 1, dispone che le Regioni che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti a causa di carenza di liquidità chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti.

Con formulazione analoga, il comma 1 del successivo art. 3 autorizza lo Stato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni per favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale.

L'art. 1, comma 13, dello stesso decreto-legge prevede un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali, analoga a quelle previste per le Regioni e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, con la sola differenza che è concessa dalla Cassa depositi e prestiti.

Dalla formulazione di dette disposizioni si ricava che la destinazione delle assegnazioni ex d.l. 35/2013 **al pagamento di residui passivi**, cioè di oneri già previsti in bilanci precedenti e per ciò stesso già finanziati, **esclude di per sé** che tali assegnazioni costituiscano copertura degli oneri stessi.

Le anticipazioni di liquidità sono anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie, e sono finalizzate **a riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione**, in funzione di un graduale rientro dai disavanzi.

Sotto altro aspetto, ancorché la questione di legittimità sia stata sollevata dal giudice rimettente con riferimento sia alle poste di entrata che a quelle di spesa, oggetto di censura sono in realtà **solo le poste di spesa**, come chiaramente evincibile dalla motivazione dell'ordinanza.

Alla luce di tali premesse, il giudice delle leggi conclude che le questioni sollevate dalla Corte dei conti **sono fondate sia in riferimento all'art. 81 che all'art. 119, sesto comma, Cost.**

L'illegittimità riguarda la **partita di spesa UPB DB09010 -capitolo 200/0** "Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012" e la **partita di spesa UPB DB20151 -capitoli 56981 e 56985**, entrambi concernenti "Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013".

La prima partita di spesa viene destinata dalla Regione **a ripianare il disavanzo d'amministrazione del 2012** e viola gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. 35/2013. *Nessuna delle due norme interposte consente di utilizzare le anticipazioni di liquidità per migliorare il risultato di amministrazione della Regione.*

Ciò sia con riguardo all'equilibrio di bilancio, pregiudicato dall'impiego di un prestito per ottenere effetti economico-patrimoniali, sia con riguardo alla natura giuridica dell'operazione, diversa dalla finalità di investimento di cui alla regola codificata nell'art. 119, sesto comma, Cost.

La seconda partita viene destinata **ad ampliare la spesa di competenza dell'esercizio 2013, precludendo l'adempimento delle obbligazioni pregresse**, ovvero quelle iscritte nella parte del bilancio relativa agli esercizi pregressi. In tal modo viene pregiudicato sia l'equilibrio del bilancio - poiché l'illegittima destinazione *viene a sommarsi, in termini di passività, alle pregresse situazioni debitorie inevase* - sia il rispetto dell'art. 119, sesto comma, Cost., perché la copertura della maggiore spesa di competenza viene fronteggiata con il prestito dello Stato, *il cui impiego dovrebbe essere limitato a migliorare la situazione di cassa.*

La variazione di bilancio è **altresì illegittima** nella parte del Titolo III della spesa ove non sono previste partite speculari a quelle di entrata iscritte al Titolo V.

*La mancata simmetria degli importi iscritti nei predetti Titoli di bilancio impedisce di neutralizzare gli effetti dell'anticipazione di liquidità sulla spesa corrente e di competenza.*

Il legislatore regionale ha al contempo alterato il futuro risultato di amministrazione, omesso di impiegare le somme per l'adempimento degli obblighi pregressi, ed utilizzato per spese di competenza dell'esercizio 2013 l'anticipazione dello Stato, *gestendola come un contratto di mutuo in contrasto con i principi di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.*

Inoltre, la conservazione nel bilancio consuntivo delle somme stanziare per effetto delle norme oggetto di impugnazione **impedisce** al Commissario straordinario del Governo di impiegare le somme inutilizzate per le finalità di legge. Sotto questo profilo, occorre infatti considerare che nelle more del giudizio è intervenuto l'art. 1, commi da 452 a 458, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) la cui attuazione ha comportato la nomina del Presidente della Regione Piemonte quale Commissario straordinario del Governo **per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della Regione.**

Per effetto delle citate norme sopravvenute e della declaratoria di incostituzionalità disposta dalla Corte, le somme non correttamente impiegate *potranno quindi entrare nella disponibilità del Commissario straordinario al fine di liquidare le passività pregresse* ed evitare un ulteriore debito statale e regionale.

**Giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Piemonte - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno 2013 ed al bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 - Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche. - Legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015); legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), artt. 1 e 2. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 29-7-2015)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015) e degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2013 con ordinanza del 10 novembre 2014, iscritta al n. 246 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2015.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*udito* l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

**1.**– Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, censura la legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015) – la quale dispone variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa – e gli artt. 1 e 2 della legge 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015) – che apportano variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 ed al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015, approvando gli Allegati A) e C) – in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

**1.1.**– Il rimettente sostiene che, ai fini di una positiva decisione di parificazione del rendiconto regionale, deve fare applicazione delle disposizioni impugnate, della cui legittimità costituzionale dubita.

Per quel che riguarda la legge n. 16 del 2013, le disposizioni censurate risultano quelle inerenti alle variazioni introdotte in entrata al capitolo 59300 («Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 2 del d.l. 35/2013» UPB DB902 – stanziamento pari ad euro 447.693.392,78 e al capitolo 59350 («Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 3 del d.l. 35/2013» UPB DB902 – stanziamento di euro 803.724.000,00), ed in uscita al capitolo 200/0 («Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» UPB DB09010 – stanziamento di euro 447.693.392,78 e al capitolo 156981 («Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013» UPB DB20151 – stanziamento di euro 803.724.000,00).

Con riferimento alla legge n. 19 del 2013, le disposizioni impugnate risultano quelle inerenti alle variazioni introdotte in entrata dal capitolo 59300 («Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 2 del d.l. 35/2013» UPB DB902 – stanziamento di euro 660.206.607,23) e dal capitolo 59350 («Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 3 del d.l. 35/2013» UPB DB902 – stanziamento di euro 642.979.200,00) ed in uscita dal capitolo 200/0 («Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» UPB DB09010 – stanziamento di euro 660.206.607,23 e dal capitolo 156985 («Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per

l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.l. 35/2013» UPB DB20151 – stanziamento di euro 642.979.200,00).

Nel 2013 la Regione Piemonte avrebbe sottoscritto, in applicazione delle norme richiamate, quattro contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

La somma delle variazioni sopra descritte, pari ad euro 2.554.603.200,01, corrisponderebbe al totale dei quattro contratti stipulati con il MEF.

In definitiva, il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale delle suddette variazioni di bilancio e, conseguentemente, delle leggi regionali n. 16 del 2013 e n. 19 del 2013 nella parte riferita alle evocate poste contabili.

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il rimettente afferma che le variazioni di bilancio approvate dalle citate leggi regionali inciderebbero fortemente sull'equilibrio del bilancio, sul risultato d'amministrazione e, conseguentemente, anche sull'equilibrio dei bilanci futuri.

L'applicazione delle suddette leggi regionali fisserebbe in modo non veritiero il disavanzo d'amministrazione dell'esercizio 2013 nell'importo di euro 364.983.307,72 esposto nel rendiconto e nel relativo progetto di legge di approvazione.

Ove le norme impugnate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese finanziate con le anticipazioni di liquidità ottenute ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, sarebbero prive di copertura e, conseguentemente, il disavanzo d'amministrazione risulterebbe di euro 2.554.603.200,01, non essendo possibile ridurlo attraverso la contestata modalità di copertura.

Il rimettente ricorda che l'accertamento dell'equilibrio finanziario complessivo dell'ente richiede di verificare con esattezza il risultato di amministrazione.

Tale funzione di riscontro del bilancio costituirebbe l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che, oltre ai controlli analitici in tema di riscossioni, pagamenti, debiti, crediti e situazione di cassa, è finalizzato, soprattutto, alla verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute, che ne hanno modificato la struttura, incidendo sia sul disavanzo d'amministrazione – che, in quanto tale, deve essere successivamente ripianato – sia sugli equilibri dei bilanci futuri.

Secondo la Corte dei conti la descritta allocazione contabile comporterebbe un'alterazione del risultato di amministrazione afferente all'esercizio 2013 ed un allargamento della spesa di competenza oltre i limiti consentiti dalle entrate disponibili e dai vincoli comunitari e nazionali.

Sotto tale profilo le leggi regionali si sarebbero discostate dal d.l. n. 35 del 2013, attraverso il quale lo Stato avrebbe conciliato l'esigenza di fronteggiare gravi situazioni debitorie delle amministrazioni pubbliche e quella di non violare l'art. 119, sesto comma, Cost., nonché le disposizioni comunitarie in tema di vincoli all'indebitamento.

Al fine di consentire il pagamento dei richiamati debiti, lo Stato avrebbe emesso titoli, trasformandoli in anticipazioni di liquidità da erogare agli enti territoriali, tra cui la stessa Regione Piemonte.

La Regione avrebbe invece utilizzato il finanziamento come un mutuo per alterare il disavanzo e per spese di competenza, allargando, in tal modo, il ventaglio della spesa consentita, con violazione contestuale degli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost.

Proprio il carattere di anticipazione di liquidità sarebbe l'elemento differenziante dal mutuo per scopi diversi dall'investimento, contratto incompatibile con la "regola aurea" dell'art. 119, sesto comma, Cost.

Secondo il rimettente, non sarebbe illegittima tanto la allocazione del finanziamento statale al Titolo V dell'entrata – posta contabile che effettivamente concerne le entrate derivanti da operazioni creditizie, prestiti e anticipazioni di cassa e di liquidità – quanto la sua mancata neutralizzazione attraverso una posta di analogo importo al Titolo III della spesa, in modo da

evitarne una non consentita utilizzazione per la copertura integrativa di oneri diversi da quelli previsti dal d.l. n. 35 del 2013, che fungerebbe da norma interposta ai fini della specificazione dei principi, di cui agli artt. 81, quarto comma e 119, sesto comma, Cost.

Il dubbio di illegittimità riguarderebbe, inoltre, la spesa, nella misura in cui le somme anticipate sarebbero destinate a finalità diverse da quelle inerenti al finanziamento statale.

Non sarebbe conforme a legge l'istituzione dei descritti capitoli di spesa di competenza, in parte dedicati al ripianamento del disavanzo di amministrazione ed in parte a spese relative all'esercizio di competenza 2013.

Rimarrebbero così eluse le finalità del d.l. n. 35 del 2013 di fronteggiare il pagamento di debiti pregressi.

Il risultato della contestata articolazione normativa delle poste contabili sarebbe quello di allargare, oltre i limiti consentiti dalla legge, la spesa di competenza, in particolare quella corrente, e di alterare il risultato di amministrazione, poiché nell'apposito capitolo contestato non vi potrebbero essere movimenti finanziari, non essendo evidentemente il disavanzo dell'ente un suo creditore.

In definitiva, le norme impugnate impedirebbero il pagamento dei debiti di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013.

**1.2.**– Intervenuta in giudizio, la Regione Piemonte sostiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata sarebbe non rilevante o, comunque, manifestamente infondata.

In particolare, la non rilevanza deriverebbe dall'inerenza della questione ad un esercizio ormai concluso nella sua configurazione di spesa.

La interveniente sostiene che le risorse erogate dallo Stato ai sensi del d.l. n. 35 del 2013 non sarebbero state utilizzate per spese diverse da quelle costituenti debito esigibile alla data del 31 dicembre 2012.

Secondo la Regione, la soluzione della costituzione di un fondo vincolato e destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta non sarebbe strettamente necessitata in ragione dei principi derivanti dalle norme costituzionali e da quelli espressi dal d.l. n. 35 del 2013.

Nessuna disposizione di rango legislativo prevederebbe la costituzione di un fondo di tale natura.

Inoltre, le modalità di contabilizzazione adottate dalla Regione non contrasterebbero con la disciplina di cui al citato decreto-legge, poiché, a fronte dell'obbligo di restituzione in rate annuali costanti fino al 2043, parrebbe coerente l'iscrizione nel conto del bilancio della quota capitale e della corrispondente quota interessi di competenza in ciascuno degli esercizi interessati.

La Regione richiama a sostegno di tale tesi le conclusioni del Procuratore regionale della Corte dei conti intervenuto in sede di parifica.

**1.3.**– Nelle more del presente giudizio l'art. 1, commi da 452 a 458, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), ha disposto la nomina di un Commissario straordinario «per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della regione» (poi effettivamente individuato nel Presidente della Regione Piemonte).

Le norme suddette dispongono che «452. In considerazione dell'eccezionale situazione di squilibrio finanziario della regione Piemonte, che non ha consentito di attingere a tutte le risorse dell'anticipazione di liquidità assegnate alla regione, al fine di evitare il ritardo dei pagamenti dei debiti pregressi, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il presidente della regione Piemonte è nominato, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, Commissario straordinario del Governo per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della regione. 453.

È autorizzata l'apertura di un'apposita contabilità speciale. 454. La gestione commissariale della regione Piemonte di cui al comma 452 assume, con bilancio separato rispetto a quello della regione:

a) i debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013 della regione, compresi i residui perenti non reinscritti in bilancio, per un importo non superiore a quello delle risorse assegnate alla regione Piemonte a valere sul Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, destinati ad essere pagati a valere sulle risorse ancora non erogate previste, distintamente per la parte sanitaria e per quella non sanitaria, delle predette anticipazioni;

b) il debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del richiamato articolo 2 del decreto-legge n. 35 del 2013.

La medesima gestione commissariale può assumere, con il bilancio separato rispetto a quello della regione, anche il debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del richiamato articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013. 455.

Al fine di consentire il tempestivo pagamento dei debiti pregressi posti a carico della gestione commissariale, il Commissario straordinario del Governo di cui al comma 452 è autorizzato a contrarre le anticipazioni di liquidità assegnate alla regione non ancora erogate, con ammortamento a carico della gestione commissariale, nel rispetto di tutte le condizioni previste dagli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni. 456.

In considerazione degli effetti positivi sul proprio disavanzo, derivante dal trasferimento dei debiti di cui al comma 454, nel titolo primo della spesa del bilancio della regione Piemonte è costituito un fondo, allocato su un apposito capitolo di spesa del bilancio gestionale, con una dotazione annua di 56 milioni di euro per l'anno 2015 e di 126 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 e fino all'esercizio 2045 per il concorso agli oneri assunti dalla gestione commissariale.

In caso di acquisizione anche del debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del citato articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013, il suddetto fondo è incrementato di 95 milioni di euro per l'anno 2015 e di 96,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 e fino all'esercizio 2045. Per fare fronte a tale onere il Commissario straordinario del Governo di cui al comma 452 provvede alle necessarie variazioni in aumento delle aliquote fiscali. 457.

Il Commissario straordinario del Governo di cui al 452 trasmette al Governo la rendicontazione della gestione trimestralmente e al termine della medesima.

Lo stesso Commissario invia al Ministero dell'economia e delle finanze la comunicazione dei flussi di pagamento previsti per ogni trimestre successivo al periodo in corso. 458.

La gestione commissariale di cui al comma 452 termina quando risultino pagati tutti i debiti posti a suo carico ai sensi della lettera a) del comma 454.

Alla chiusura della gestione commissariale il bilancio dello Stato subentra nei rapporti attivi nei confronti della regione Piemonte derivanti dall'applicazione del comma 456, e sono consolidati i rapporti di debito e credito concernenti l'ammortamento dell'anticipazione di liquidità.

In caso di mancato versamento al bilancio dello Stato del contributo di cui al comma 456, si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero di dette somme a valere sulle giacenze della regione inadempiente depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale».

**2.**– Occorre ricordare preliminarmente il risalente e costante orientamento di questa Corte, secondo cui la rimettente Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995).

Fino all'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per

le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle Regioni a statuto ordinario, tra cui si annovera la Regione Piemonte.

In definitiva, non v'è dubbio che la novella del 2012 abbia esteso alle Regioni a statuto ordinario l'istituto della parifica del rendiconto e la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale.

Dal che discende automaticamente l'ammissibilità delle questioni in esame sotto il profilo della legittimazione dell'organo rimettente a sollevarle.

In particolare, ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni per le quali questa Corte ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei conti: applicazione di norme di legge, rimanendo la verifica di conformità del rendiconto soggetta solo alla legge; esito del procedimento vincolato al parametro normativo, cosicché «Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976).

Si può pertanto ribadire anche per il procedimento di parifica davanti alla sezione di controllo che lo stesso «non è un giudizio in senso tecnico-processuale [ma] ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico.

Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato [...].

Deve soggiungersi che non mancano nel procedimento in oggetto elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio. [...]

In tal modo è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. [...]

D'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

**3.**– Quanto alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza, il rimettente argomenta in modo analitico i motivi per cui le disposizioni impugnate lo costringerebbero a parificare partite di spesa, la cui natura ed allocazione non sarebbero conformi ai parametri costituzionali richiamati.

In particolare, detta applicazione comporterebbe di validare un risultato di amministrazione infedele e di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dal patto di stabilità e dalle altre disposizioni in materia economico-finanziaria.

Inoltre, l'utilizzazione del finanziamento statale come mutuo comporterebbe, secondo la prospettazione del rimettente, la violazione della "regola aurea", di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui i mutui sono consentiti soltanto per spese di investimento.

In particolare, l'ordinanza effettua un puntuale raffronto tra le norme impugnate e quelle interposte, gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, indicando gli scostamenti dal modello compatibile con i parametri evocati.

Il rimettente precisa che tale confronto avviene con il testo dei citati artt. 2 e 3 interpretato in modo costituzionalmente conforme all'art. 119, sesto comma, Cost.



**4.–** Al fine di un migliore inquadramento delle questioni sollevate, sono opportune alcune premesse in ordine al quadro normativo statale di riferimento in subiecta materia e alla sua genesi.

**4.1.–** Gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, in relazione ai quali la sezione di controllo denuncia lo scostamento delle disposizioni regionali impugnate, nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Detto fenomeno, di per sé negativo, aggravava, tra l'altro, la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi.

Gli spazi finanziari per una rapida liquidazione dei debiti arretrati erano fortemente limitati dalla necessità di rispettare gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea nel quadro del patto di stabilità e crescita.

Nel dialettico contesto, astretto tra i vicoli di indebitamento e l'indefettibilità delle scadenze debitorie, il Governo ha cercato di individuare soluzioni normative e finanziarie capaci di venire incontro alle esigenze delle imprese, avviando un'azione di graduale liquidazione dei debiti, attraverso modalità compatibili con le vigenti preclusioni di carattere finanziario.

Ciò anche attraverso serrate azioni politiche di negoziato a livello europeo per ottenere un margine di flessibilità del patto di stabilità e crescita.

Così il Consiglio europeo del 14 marzo 2013, facendo seguito agli orientamenti già espressi nel giugno e nel dicembre del 2012, ha riconosciuto la necessità di porre rimedio al fenomeno anche attraverso modalità di risanamento differenziate, in modo da utilizzare spazi di flessibilità per azioni di sostegno alla crescita e all'occupazione, pur nel rispetto della necessaria stabilità finanziaria.

In sintonia con le linee espresse dal Consiglio europeo, la Commissione europea, con la dichiarazione del 18 marzo 2013, ha sottolineato l'urgenza di una pronta risoluzione del tema dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione e chiarito i termini operativi della nozione di flessibilità.

In particolare, la Commissione ha richiamato gli Stati membri al recepimento ed all'applicazione della direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali), al fine di porre un freno all'accumulo di debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni.

La Commissione ha proposto, inoltre, un piano finanziario idoneo a liquidare i debiti commerciali pregressi, anche in considerazione del fatto che il patto di stabilità e crescita permette di tener conto di alcuni "fattori rilevanti" nella valutazione del disavanzo e del debito (clausola di flessibilità).

Il recepimento della direttiva n. 2011/7/UE è avvenuto con decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180), il quale ha, tuttavia, disposto la propria applicazione alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013.

**4.2.–** Nel contesto testé descritto, è stato emanato il d.l. n. 35 del 2013, il quale ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica, per il pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, nel citato decreto-legge sono contenute le misure dirette a consentire il pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le Regioni e le Province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale per il tramite delle Regioni (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5). Si tratta di disposizioni espressamente «volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento» (art. 6, comma 1).

Pur con alcune differenze rispetto alle tipologie dei debiti oggetto delle misure ed alle procedure, gli strumenti all'uopo previsti sono riconducibili a due fattispecie: l'allentamento del

patto di stabilità interno e la concessione di anticipazioni di liquidità. La prima misura, consistente nel riconoscimento di “spazi finanziari”, ossia di importi finanziari che vengono esclusi dal computo del patto di stabilità interno, non rileva nella questione sottoposta all’attenzione di questa Corte.

La seconda misura, che riguarda direttamente l’esame delle questioni di costituzionalità in questa sede sollevate, attiene alle anticipazioni di liquidità, meccanismi finanziari attraverso i quali – pur rimanendo vietata la loro utilizzazione per la copertura di spese, che non sarebbero consentite dalla nostra Costituzione e dai vincoli europei – viene posto rimedio a gravi deficienze della disponibilità di cassa degli enti interessati dai ritardi.

A parte le prerogative attribuite agli enti locali e ad altre amministrazioni pubbliche, anch’esse non rilevanti nel presente contesto, gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 hanno previsto speciali prescrizioni per i debiti delle Regioni, siano essi debiti contratti direttamente oppure maturati nell’ambito del Servizio sanitario nazionale.

Tali disposizioni devono essere considerate, nella lettura ermeneutica in prosieguo specificata, vere e proprie norme interposte ai fini della perimetrazione degli interventi compatibili con i vincoli derivanti dai parametri costituzionali invocati dal rimettente.

Le suddette norme risultano così formulate: art. 2 (Pagamenti dei debiti delle regioni e delle province autonome) «1. Le regioni e le province autonome che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, diversi da quelli finanziari e sanitari di cui all’articolo 3, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a causa di carenza di liquidità, in deroga all’articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all’articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, chiedono al Ministero dell’economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2013 l’anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti, a valere sulle risorse della “Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari” di cui all’articolo 1, comma 10. 2.

Le somme di cui al comma 1 da concedere, proporzionalmente, a ciascuna regione sono stabilite con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, da emanare entro il 15 maggio 2013 [...]. 3.

All’erogazione delle somme, nei limiti delle assegnazioni di cui al presente articolo, si provvede, a seguito:

a) della predisposizione, da parte regionale, di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell’anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi;

b) della presentazione di un piano di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, comprensivi di interessi nella misura prevista dai contratti, dagli accordi di fornitura, ovvero dagli accordi transattivi, intervenuti fra le parti, ovvero, in mancanza dei predetti accordi, dalla legislazione vigente;

c) della sottoscrizione di apposito contratto tra il Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro e la regione interessata, nel quale sono definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni, prevedendo altresì, qualora la regione non adempia nei termini ivi stabiliti al versamento delle rate di ammortamento dovute, sia le modalità di recupero delle medesime somme da parte del Ministero dell’economia e delle finanze, sia l’applicazione di interessi moratori.

Il tasso di interesse a carico della Regione è pari al rendimento di mercato del Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione. [...] 6.

Il pagamento dei debiti oggetto del presente articolo deve riguardare, per almeno due terzi, residui passivi in via prioritaria di parte capitale, anche perenti, nei confronti degli enti locali, purché nel limite di corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi ovvero, ove inferiori, nella

loro totalità. Tali risorse devono, ove nulla osti, essere utilizzate dagli enti locali prioritariamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2012 ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine.

All'atto dell'estinzione da parte della Regione dei debiti elencati nel piano di pagamento nei confronti degli enti locali o di altre pubbliche amministrazioni, ciascun ente locale o amministrazione pubblica interessata provvede all'immediata estinzione dei propri debiti. [...]»; art. 3 (Pagamenti dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale-SSN) «1.

Lo Stato è autorizzato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale" di cui all'articolo 1, comma 10, al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale ed in relazione:

a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci "crediti verso regione per spesa corrente" e "crediti verso regione per ripiano perdite" nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP. [...] 4.

Le regioni e le province autonome che, a causa di carenza di liquidità, non possono far fronte ai pagamenti di cui al comma 1 del presente articolo, in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, trasmettono, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato, entro il 31 maggio 2013 l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui al comma 2, ed entro il 15 dicembre 2013 l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui al comma 3, per l'avvio delle necessarie procedure amministrative ai fini di cui al comma 5 [...]. 5

All'erogazione delle somme, nei limiti delle assegnazioni di cui al presente articolo, da accreditare sui conti intestati alla sanità di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, si provvede, anche in tranches successive, a seguito:

a) della predisposizione, da parte regionale, di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, prioritariamente volte alla riduzione della spesa corrente, verificate dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 della citata Intesa;

b) della presentazione di un piano di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, cumulati alla data del 31 dicembre 2012 e comprensivi di interessi nella misura prevista dai contratti, dagli accordi di fornitura, ovvero dagli accordi transattivi, intervenuti fra le parti, ovvero, in mancanza dei predetti accordi, dalla legislazione vigente, e dettagliatamente elencati [...].

Nei limiti delle risorse assegnate ai sensi dei commi 2 e 3 e in via residuale rispetto ai debiti di cui al primo periodo della presente lettera, il piano dei pagamenti può comprendere debiti certi, sorti entro il 31 dicembre 2012, intendendosi sorti i debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine;

c) della sottoscrizione di apposito contratto tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro e la regione interessata, nel quale sono definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni, prevedendo altresì, qualora la regione non adempia nei termini ivi stabiliti al versamento delle rate di ammortamento dovute, sia le modalità di recupero delle medesime somme da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sia l'applicazione di interessi moratori.

Il tasso di interesse a carico della Regione è pari al rendimento di mercato del Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione. 6. All'atto dell'erogazione le regioni interessate provvedono all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento:

dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili la regione fornisce formale certificazione al Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 della citata Intesa, rilasciata dal responsabile della gestione sanitaria accentrata, ovvero da altra persona formalmente indicata dalla Regione all'atto della presentazione dell'istanza di cui al comma 4.

Quanto previsto dal presente comma costituisce adempimento regionale ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, prorogato a decorrere dal 2013 dall'articolo 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. 7.

A decorrere dall'anno 2013 costituisce adempimento regionale [...] l'erogazione, da parte della regione al proprio Servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, di almeno il 90% delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale.

A decorrere dall'anno 2015 la predetta percentuale è rideterminata al valore del 95 per cento e la restante quota deve essere erogata al servizio sanitario regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo. [...] 9.

Nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, le regioni possono far valere le somme attinte sull'anticipazione di liquidità di cui al presente articolo, con riferimento alle risorse in termini di competenza di cui al comma 1, lettera b), come valutate dal citato Tavolo di verifica degli adempimenti.

A tal fine, per l'anno 2013, il termine del 31 maggio di cui al citato articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 è differito al 15 luglio e conseguentemente il termine del 30 aprile è differito al 15 maggio».

**4.3.**– È proprio dalla corretta interpretazione delle richiamate norme interposte – e del contesto sistematico del d.l. n. 35 del 2013 – che discende la soluzione del presente giudizio. Infatti, le tesi che si fronteggiano riguardano la natura del finanziamento attribuito alla Regione: mera anticipazione di liquidità, inidonea a garantire coperture di spesa o disavanzi, secondo l'assunto del rimborsante, oppure vero e proprio mutuo di scopo, secondo la tesi della Regione, in ciò avallata dall'opinione del Procuratore regionale della Corte dei conti. In altre parole, il profilo dirimente della presente questione consiste nel verificare se le norme regionali censurate siano una fedele specificazione delle disposizioni statali, come ritenuto dalla Regione e dallo stesso Procuratore, oppure se esse vi contrastino.

**4.3.1.**– L'esegesi del decreto-legge non può prescindere dalla considerazione che nelle sue premesse vengono sottolineate «l'assoluta necessità di predisporre interventi di immediata eseguibilità rivolti a graduare il flusso dei pagamenti, accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto al sistema creditizio» e la «straordinaria necessità ed urgenza di intervenire in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione».

L'art. 2, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013 dispone testualmente che le Regioni «che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti [...] a causa di carenza di liquidità [...] chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze [...] l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti».

Con formulazione analoga, il comma 1 del successivo art. 3 autorizza lo Stato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle regioni «al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale».

L'art. 1, comma 13, dello stesso decreto-legge prevede un'anticipazione di liquidità a favore degli enti locali, sostanzialmente analoga a quelle previste per le regioni e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, rispettivamente dai citati artt. 2 e 3, con la sola differenza che è concessa dalla Cassa di risparmio e prestiti. Con riferimento a questa fattispecie il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 7 maggio 2013 indirizzata alla predetta Cassa, ha precisato che per i debiti fuori bilancio può essere concessa l'anticipazione purché essi siano stati preventivamente

riconosciuti, prevedendo la relativa copertura finanziaria, ed ha fornito le istruzioni per la loro corretta contabilizzazione (entrata, Titolo V; spesa, Titolo III), precisando che «l'anticipazione di liquidità non comporta ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza».

La I Commissione della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), a proposito del disegno di legge n. 676-A, ha espresso parere favorevole, dopo aver valutato le disposizioni alla luce dell'art. 119, sesto comma, Cost., ed ha ritenuto che la norma costituzionale non risultasse violata «in quanto nel caso delle disposizioni sopra citate si tratterebbe di un'erogazione avente natura di anticipazione di liquidità [...] le somme medesime non rilevano – secondo la Ragioneria generale dello Stato – ai fini della copertura e, per i riflessi sui saldi di finanza pubblica, incidono solo sul fabbisogno e sul debito, ma non sull'indebitamento [...] di conseguenza, secondo la nota della Ragioneria, “non si tratta di un vero e proprio prestito da includere nel campo di applicazione dell'articolo 119, comma sesto, della Costituzione, in quanto non comporta un ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma si configura come mera anticipazione di liquidità, a fronte di coperture già individuate”».

Dalla formulazione di dette disposizioni si ricava che:

a) la premessa del decreto-legge depone a favore della natura di mera anticipazione di cassa, facendo riferimento a debiti della pubblica amministrazione che, proprio in ragione della loro appartenenza, devono essere già compresi nei bilanci dei decorsi esercizi;

b) la destinazione delle assegnazioni ex d.l. n. 35 del 2013 al pagamento di residui passivi, cioè di oneri già previsti in bilanci precedenti e, per ciò stesso, già finanziati, esclude di per sé che dette assegnazioni costituiscano copertura degli stessi;

c) il riferimento a situazioni debitorie degli enti destinatari dell'anticipazione conferma in modo implicito che non si tratta di nuova copertura, dal momento che i debiti dell'amministrazione regionale possono legalmente sorgere solo all'interno di una gestione del bilancio, nel caso di specie temporalmente dimensionata in periodo anteriore al 31 dicembre 2012.

**4.3.2.**– Non ignora, peraltro, questa Corte che la normativa statale contenuta nel d.l. n. 35 del 2013 presenta profili di ambiguità riguardo alla natura del finanziamento. Infatti, la restituzione di capitale ed interessi è prevista, mediante la predisposizione di un piano di ammortamento, in un periodo non superiore a trenta anni. Quest'ultimo, per la sua durata, appare diverso da uno degli elementi tipici, la brevità, dell'anticipazione di cassa (sentenza n. 188 del 2014).

Anche la locuzione utilizzata all'art. 3, comma 4, dello stesso decreto-legge – secondo cui l'anticipazione in questione è fatta «in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183», norme che stabiliscono i limiti di indebitamento per le Regioni – non appare particolarmente precisa.

Altre ambiguità si rilevano per quel che concerne le anticipazioni nel settore sanitario: le previsioni normative, da un lato, fanno riferimento ad «anticipazioni di liquidità» ed a «pagamenti» (art. 3, comma 1), contemplando tuttavia l'utilizzo a copertura per gli «ammortamenti non sterilizzati» (art. 3, comma 1, lettera a) e per «mancate erogazioni per competenza» (art. 3, comma 1, lettera b).

Se alcune aporie semantiche possono suscitare qualche perplessità circa la tecnica legislativa impiegata, non v'è dubbio che utilizzare detti profili di ambiguità per qualificare il finanziamento in esame come vero e proprio mutuo, anziché mera anticipazione di liquidità, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche le norme interposte sarebbero contrarie a Costituzione, in quanto palesemente in contrasto con la prescrizione dell'art. 119, sesto comma, Cost., il cui rispetto, al contrario, era attestato in sede di lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 35 del 2013.

Deve essere dunque condivisa l'opinione del rimettente, secondo cui il meccanismo normativo creato dal legislatore statale risulta influente sulla sola gestione di cassa: d'altronde, quando una disposizione si presta a più interpretazioni e solo una risulta conforme al parametro costituzionale, al testo legislativo va attribuito il significato compatibile con la Costituzione.

Un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie.

La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione.

E d'altronde – come emerge dalla formulazione della norma statale (l'onere stimato in 6,25 miliardi di euro, 2,5 miliardi di euro per il 2013 e 3,7 miliardi di euro per il 2014, per le anticipazioni di liquidità da restituire in un periodo non superiore a trent'anni è stato collegato al rendimento dei BTP a 5 anni) – il collegamento del finanziamento dell'ente territoriale ai titoli del debito pubblico è ulteriore elemento a favore della tesi che tali operazioni non possano finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2013.

**5.**– Occorre poi procedere all'interpretazione della questione posta dal giudice rimettente. Sebbene quest'ultima sia sollevata con riferimento sia alle poste di entrata del finanziamento statale, sia a quelle di spesa, oggetto di censura sono in realtà solo queste ultime, poiché dalla motivazione dell'ordinanza si evince con chiarezza che non sarebbe illegittima l'allocazione del finanziamento statale nel Titolo V dell'entrata, posta contabile che effettivamente concerne le entrate derivanti da operazioni creditizie, prestiti e anticipazioni di cassa e di liquidità, bensì la sua mancata neutralizzazione attraverso una posta di analogo importo al Titolo III della spesa, in modo da evitare che la liquidità confluisca nella copertura integrativa di oneri diversi da quelli previsti dal d.l. n. 35 del 2013.

Oltre che alla mancata neutralizzazione il sospetto di illegittimità viene poi rivolto alla variazione di spesa, nella parte in cui le somme anticipate dallo Stato sarebbero destinate a finalità diverse da quelle inerenti al finanziamento statale.

**6.**– Alla luce delle esposte premesse, le questioni sollevate dalla Corte dei conti sono fondate sia in riferimento all'art. 81 che all'art. 119, sesto comma, Cost.

È tuttavia da precisare che l'illegittimità non riguarda l'allocazione delle partite di entrata precedentemente richiamate ed in particolare la UPB DB902 – capitolo 59300 «Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 2 del d.l. 35/2013» e capitolo 59350 «Anticipazione a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili art. 3 del d.l. 35/2013» correttamente inserita nel Titolo V afferente alle entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie (ove peraltro transitano indifferentemente sia i mutui di scopo che le anticipazioni di liquidità), bensì le partite di spesa UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e DB20151 – capitolo 56981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013» e capitolo 56985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.l. 35/2013».

La prima partita di spesa viene destinata dalla Regione a ripianare il disavanzo d'amministrazione del 2012 e, per i motivi successivamente meglio specificati, viola gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013.

Nessuna delle due norme interposte consente di utilizzare le anticipazioni di liquidità per migliorare il risultato di amministrazione della Regione.

Ciò sia con riguardo all'equilibrio di bilancio, che viene pregiudicato dall'impiego di un prestito per ottenere effetti economico-patrimoniali, sia con riguardo alla natura giuridica

dell'operazione, diversa dalla finalità di investimento di cui alla “regola aurea” codificata nel richiamato art. 119, sesto comma, Cost.

La seconda partita viene destinata ad ampliare la spesa di competenza dell'esercizio 2013, precludendo l'adempimento delle obbligazioni pregresse che, per espressa previsione del legislatore, sono quelle iscritte nella parte del bilancio relativa agli esercizi pregressi.

In tal modo viene pregiudicato sia l'equilibrio del bilancio – poiché l'illegittima destinazione viene a sommarsi, in termini di passività, alle pregresse situazioni debitorie inevase – sia il rispetto dell'art. 119, sesto comma, Cost., perché la copertura della maggiore spesa di competenza viene fronteggiata con il prestito dello Stato, il cui impiego dovrebbe essere limitato a migliorare la situazione di cassa.

La variazione di bilancio è altresì illegittima nella parte del Titolo III della spesa ove non sono previste partite speculari a quelle di entrata iscritte al Titolo V. La mancata simmetria degli importi iscritti nei predetti Titoli di bilancio impedisce di “neutralizzare” gli effetti dell'anticipazione di liquidità sulla spesa corrente e di competenza.

Mentre il legislatore statale, alla luce di quanto in precedenza argomentato, ha conciliato negli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 le dialettiche finalità del rispetto degli equilibri di bilancio e della “regola aurea” con la necessità di adempiere ad oneri pregressi, attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa), quello regionale, con le impugnate variazioni di bilancio, ha finito per aggravare le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio.

Il simmetrico processo di rientro dal deficit di liquidità avrebbe dovuto essere invece accompagnato nel lungo periodo da una proporzionata riduzione della situazione debitoria e dal riequilibrio dello stato economico-patrimoniale della Regione, il cui turbamento è all'origine di dette disfunzioni.

Al contrario, il legislatore regionale, manipolando lo schema legislativo che si fonda sul parallelismo di tali delicati processi, ha contemporaneamente:

a) alterato il futuro risultato di amministrazione, nella misura in cui ha considerato tra le risorse destinate alla copertura di nuove spese una mera anticipazione di liquidità (sulla incostituzionalità di norme creatrici di pratiche contabili finalizzate a consentire capacità apparente di spesa, si vedano le sentenze n. 266 e n. 138 del 2013 e n. 309 del 2012);

b) omesso di impiegare le somme per l'adempimento degli obblighi pregressi, siano essi quelli previsti dall'art. 2 o dall'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013 (in tema di squilibrio di bilancio originato da situazioni debitorie provocate dall'inerzia e dai ritardi del legislatore regionale, si veda la sentenza 250 del 2013);

c) utilizzato per spese di competenza dell'esercizio 2013 l'anticipazione dello Stato, gestendola come un contratto di mutuo in patente contrasto con la “regola aurea” di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. (sentenze n. 188 del 2014 e n. 425 del 2004).

**6.1.**– Non è dunque fondata l'eccezione della Regione, secondo cui l'utilizzazione prevista dalle disposizioni impugnate non avrebbe creato effetti espansivi della spesa.

Infatti, come correttamente argomentato dal rimettente, la destinazione delle somme anticipate alla copertura del disavanzo pregresso ed a spese della competenza 2013 finisce per alterare il risultato di amministrazione, nella parte in cui riduce artificiosamente il disavanzo sommandovi la liquidità acquisita, e peggiora il risultato consentendo spese della competenza 2013, anziché prescrivere l'adempimento delle situazioni debitorie non onorate (residui passivi e residui perenti non prescritti).

Proprio per evitare detto effetto, la sezione delle autonomie della Corte dei conti (delibera n. 19 del 2014) – nell'esercizio della funzione nomofilattica in sede di controllo sugli enti territoriali (sentenza n. 39 del 2014) – e lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze – nel contratto stipulato per la concessione e la restituzione dell'anticipazione – hanno previsto l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non

diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost.

L'anticipazione non deve, infatti, rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, bensì un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati.

**6.2.**– Anche l'argomento eccepito dalla Regione, in consonanza con la tesi della Procura regionale della Corte dei conti – secondo cui la neutralizzazione della somma anticipata «non sarebbe strettamente necessitata in forza dei principi derivanti dalle norme costituzionali e da quelli espressi dal decreto-legge istitutivo delle risorse correttive degli squilibri degli enti territoriali e locali» e «le modalità di contabilizzazione adottate dalla regione non [contrasterebbero] con la disciplina particolare del decreto-legge 35, atteso che, a fronte dell'obbligo di restituzione in rate annuali costanti fino al 2043, appare coerente l'iscrizione nel conto del bilancio della quota capitale e della corrispondente quota interessi di competenza» – è destituito di fondamento.

Essa contrasta in modo palese con il combinato disposto dell'art. 119, sesto comma, Cost. – secondo cui le regioni «[ p]ossono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» – e dell'art. 3 rubricato «Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici», comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), secondo cui «[...] costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui [...].

Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio».

Dalle norme evocate si ricava inequivocabilmente che se l'anticipazione di liquidità fosse da considerare un mutuo ai sensi del citato art. 3, comma 17, la norma statale che la prevede sarebbe in contrasto con il richiamato parametro costituzionale e, conseguentemente, sarebbe essa stessa illegittima.

A parte l'obbligo dell'interprete di attribuire alla legge, in casi di polivalenza semantica, un significato conforme a Costituzione, nel caso in esame proprio la combinazione di dette norme e la genesi del d.l. n. 35 del 2013 non consentono alternative alla classificazione quale anticipazione di liquidità delle somme attribuite dallo Stato e da quest'ultimo acquisite attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico.

Peraltro, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014).

**6.3.**– Anche l'eccezione formulata dalla Regione – secondo cui, nel caso in cui si ritenesse che «il quinto capoverso dell'art. 119 possa essere minacciato dalle leggi regionali che si considerano in relazione al vincolo dell'indebitamento», non vi sarebbe prova dell'«avvenuta utilizzazione delle risorse del decreto 35 per spese diverse da quelle costituenti debito esigibile alla data del 31.12.2012» e non vi sarebbero conseguentemente effetti lesivi – non è meritevole di accoglimento per più ordini di ragioni:

a) la mancata utilizzazione dell'anticipazione di liquidità per far fronte agli oneri pregressi previsti dal d.l. n. 35 del 2013 e la non consentita allocazione della stessa in bilancio determinano, da parte delle disposizioni impugnate, la lesione in modo diretto dei precetti costituzionali invocati;

b) la allocazione finalizzata a ripianare il disavanzo di amministrazione costituisce già «avvenuta utilizzazione» non conforme a Costituzione dal momento che la liquidità, anziché essere



impiegata per il pagamento dei debiti pregressi è stata acquisita nella disponibilità finanziaria dell'ente, finendo per alterare in modo non veritiero il risultato di amministrazione, attraverso la sommatoria con le componenti attive e passive della gestione finanziaria (in tema di risultato di amministrazione quale sommatoria algebrica tra riscossioni, pagamenti, residui attivi, passivi e fondo di cassa, si veda la sentenza n. 70 del 2012);

c) detta allocazione, ove fosse conservata, impedirebbe una corretta parifica del risultato di amministrazione con conseguenze anche sugli esercizi futuri della Regione Piemonte, per effetto del principio di continuità del bilancio, il quale collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato;

d) la conservazione nel bilancio consuntivo delle somme stanziata per effetto delle norme oggetto di impugnazione impedisce al Commissario straordinario del Governo di impiegare le somme inutilizzate per le finalità di legge.

7.– Con riguardo al profilo sub d), è intervenuto – nelle more del presente giudizio – l'art. 1, commi da 452 a 458, della legge n. 190 del 2014, la cui attuazione ha comportato la nomina del Presidente della Regione Piemonte quale Commissario straordinario del Governo «per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della regione».

A fronte dell'autorizzazione all'apertura di apposita contabilità speciale da parte del Commissario straordinario prevista dal comma 453, il comma 454 stabilisce che la gestione commissariale piemontese «assume, con bilancio separato rispetto a quello della regione:

a) i debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013 della regione, compresi i residui perenti non riscritti in bilancio, per un importo non superiore a quello delle risorse assegnate alla regione Piemonte a valere sul Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, destinati ad essere pagati a valere sulle risorse ancora non erogate previste, distintamente per la parte sanitaria e per quella non sanitaria, delle predette anticipazioni;

b) il debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del richiamato articolo 2 del decreto-legge n. 35 del 2013.

La medesima gestione commissariale può assumere, con il bilancio separato rispetto a quello della regione, anche il debito contratto dalla regione Piemonte per le anticipazioni di liquidità già contratte ai sensi del richiamato articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013».

Per effetto delle citate norme sopravvenute e della presente declaratoria di incostituzionalità le somme non correttamente impiegate potranno quindi entrare nella disponibilità del Commissario straordinario al fine di liquidare le passività pregresse ed evitare, almeno per la parte recuperata, un ulteriore debito statale e regionale: infatti dal comma 452 si deduce che il Commissario straordinario potrà utilizzare pienamente quanto già versato dallo Stato alla Regione Piemonte e da questa non erogato.

Ne consegue ulteriormente che il Commissario straordinario deputato ad assicurare la corretta gestione delle partite debitorie e creditorie interessate all'eccezionale operazione finanziata dallo Stato, potrà realizzare con cadenza annuale, fino all'estinzione della gestione straordinaria, apposite regolazioni finanziarie col bilancio regionale, idonee a prevenire errori e duplicazioni di spesa ed a garantire la tutela degli interessi finanziari ispiratori della complessa manovra istituita dal legislatore statale.

Infatti, dalla sopravvenuta legge n. 190 del 2014, si ricava che, a conclusione di ciascun esercizio della gestione commissariale, dovrà essere verificata la coerenza tra i dati del rendiconto della Regione Piemonte e quello coevo del Commissario, la correttezza delle regolazioni contabili, in particolare di quelle inerenti al passaggio da un bilancio all'altro dei residui perenti e passivi, delle quote di anticipazione e delle quote di restituzione rateale del finanziamento.

Con specifico riguardo alla attività di parifica della Corte dei conti, quest'ultima dovrà verificare – alla luce del descritto sistema binario – i risultati di amministrazione della Regione

Piemonte negli esercizi successivi a quello in relazione al quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale.

**8.**– Dunque, una legge dello Stato, nata – dopo una complessa elaborazione caratterizzata dall’esigenza di conciliare i dialettici interessi di salvaguardia della “regola aurea” e dell’adempimento delle obbligazioni pregresse – per porre rimedio agli intollerabili ritardi nei pagamenti, ha subito, per effetto del non corretta attuazione da parte delle disposizioni regionali impugnate, una singolare eterogenesi dei fini, i cui più sorprendenti esiti sono costituiti dalla mancata spendita delle anticipazioni di cassa, dall’allargamento oltre i limiti di legge della spesa di competenza, dall’alterazione del risultato di amministrazione, dalla mancata copertura negli esercizi futuri del deficit antecedente alle erogazioni di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, dalla conseguente nomina di un Commissario straordinario di Governo.

Per quanto considerato deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013: della legge reg. Piemonte n. 16 del 2013, nella parte spesa relativa alle UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell’esercizio 2012» e UPB DB20151 – capitolo 156981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l’erogazione delle risorse di cui all’anticipazione di liquidità ai sensi dell’art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»; degli artt. 1 e 2 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2013, nella parte in cui hanno approvato gli Allegati A) e C) rispettivamente per la parte spesa UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell’esercizio 2012», che ha previsto l’incremento delle dotazioni destinate a ridurre il disavanzo di amministrazione, e per la parte spesa UPB DB20151, che ha istituito il capitolo 156985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l’erogazione delle risorse di cui all’anticipazione di liquidità ai sensi dell’art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»; delle citate leggi regionali n. 16 e n. 19 del 2013, nella parte in cui non prevedono l’inserimento nel Titolo III della spesa di una posta sterilizzante di pari importo delle somme dello Stato complessivamente incamerate al Titolo V dell’entrata dalla Regione.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

**1)** dichiara l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), nella parte in cui istituisce la spesa relativa alle UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell’esercizio 2012» e UPB DB20151 – capitolo 156981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l’erogazione delle risorse di cui all’anticipazione di liquidità ai sensi dell’art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»;

**2)** dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2013, n. 19 (Ulteriori disposizioni finanziarie per l’anno 2013 e pluriennale 2013-2015), nella parte in cui hanno approvato gli Allegati A) e C) rispettivamente per la parte spesa UPB DB09010 – capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell’esercizio 2012» e per la parte spesa UPB DB20151 – capitolo 156985 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l’erogazione delle risorse di cui all’anticipazione di liquidità ai sensi dell’art. 3, comma 2, del d.l. 35/2013»;

**3)** dichiara l’illegittimità costituzionale della legge reg. Piemonte n. 16 del 2013 e della legge reg. Piemonte n. 19 del 2013, nella parte in cui non prevedono l’inserimento, nel Titolo III della spesa del bilancio 2013, di una posta di importo pari alle somme complessivamente incamerate al Titolo V dell’entrata ed erogate da parte dello Stato ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica

amministrazione, per il riequilibrio degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2015.

## **Sentenza: 9 giugno 2015, n. 188**

**Materia:** stanziamento in bilancio regionale delle risorse finanziarie da assegnare alle province per l'esercizio delle funzioni conferite e delegate con legge regionale

**Parametri invocati:** articoli 3, 97, 114 primo e secondo comma, 117, 118 secondo comma e 119 primo comma Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte

**Oggetto:** articoli 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R (Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite L.R. 34/98), e 4 in combinato disposto con l'Allegato A della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015) e dell'articolo 1, in combinato disposto con l'Allegato A, nella parte relativa alla medesima UPB e capitolo, della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015)

**Esito:** illegittimità costituzionale delle norme impugnate con riferimento agli articoli 3, 97 e 119 Costituzione

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

### **Sintesi:**

La Provincia di Alessandria e la Provincia del Verbano Cusio Ossola hanno impugnato davanti al TAR due delibere della Giunta regionale del Piemonte con cui sono state ripartite ed assegnate a quest'ultime le risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni rispettivamente conferite e delegate con leggi regionali, in attuazione del sistema di decentramento amministrativo previsto dalla legge 59/1997 e dal decreto legislativo 112/1998.

Le Province ricorrenti hanno lamentato che le somme così stanziare in bilancio dalla Regione Piemonte per l'anno 2013 non sarebbero sufficienti neppure a coprire gli oneri relativi alle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alle due Province per l'espletamento di tali funzioni.

Secondo il Tribunale rimettente le delibere di Giunta regionale impugnate, nell'assegnare lo stanziamento oggetto di contestazione alle ricorrenti, non avrebbero potuto attribuire agli enti locali maggiori risorse rispetto a quelle indicate nel citato capitolo 149827R e quindi le doglianze avanzate nei ricorsi dovrebbero coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, le leggi di bilancio alle quali le delibere danno attuazione e le relative disposizioni di assestamento.

Il rimettente peraltro lamenta che la Regione Piemonte non ha dato ancora esecuzione all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 68/2011 che stabilisce, a decorrere dall'anno 2013, che ciascuna Regione a statuto ordinario sopprima tutti i trasferimenti diretti al finanziamento delle spese delle Province ma anche che ciascuna Regione debba comunque assicurare una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale, o ad altro tributo regionale, per assicurare la compensazione dei trasferimenti soppressi.

Secondo il Tar Piemonte, in ogni caso, le leggi regionali di bilancio per l'anno 2013 e di relativo assestamento, nell'apportare una consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro conferite e delegate dalla Regione, avrebbero violato l'autonomia finanziaria delle Province garantita dagli articoli 117 e 119 Cost., con ricadute anche sul buon

andamento dell'amministrazione (articolo 97 Cost), trattandosi di enti costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (articoli 114, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.).

Sarebbe stato violato anche l'articolo 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale e l'articolo 118, secondo comma, Cost., in quanto il mantenimento delle funzioni già conferite con legge statale accompagnato però dal taglio delle risorse loro destinate, equivarrebbe ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono divenute titolari.

La Corte, in primo luogo, esamina l'ammissibilità delle questioni di legittimità nei confronti di disposizioni del bilancio preventivo che determinano le risorse da assegnare alle funzioni che l'ente territoriale deve svolgere.

Si tratta cioè di decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari.

La Corte argomenta che queste disposizioni, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, ma senza tuttavia arrivare a concludere che sussista, in materia, un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi dal momento *che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale*» (sentenza n. 260 del 1990).

Venendo al merito, in ordine all'individuazione del petitum, dalle ordinanze di rimessione la Corte ricava che la lesione dedotta dalle ricorrenti riguarda non i parametri di riparto bensì l'ammontare complessivo dei trasferimenti, per cui il giudizio non può essere esteso alla circostanza per cui la Regione Piemonte non ha dato applicazione al meccanismo di cui all'articolo 19, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011.

La mancata attuazione della norma statale da parte del Piemonte è un mero presupposto di fatto, secondo la Corte, che giudica le questioni di legittimità sollevate, fondate in riferimento agli articoli 3, 97 e 119 della Costituzione.

Secondo il giudice delle leggi, malgrado la Regione Piemonte eccepisca che le poste contabili oggetto di impugnazione non siano esaustive delle risorse attribuite per le funzioni trasferite alle Province ricorrenti, l'entità degli stanziamenti contenuti nei bilanci regionali mostra che nel giro di due anni questi si sono ridotti del sessantasette per cento senza che le funzioni risultino ridimensionate in misura proporzionata.

Tuttavia, sempre secondo la Consulta, le possibilità di ridimensionamento incontrano dei limiti. Viene infatti citato il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui *possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione [nel caso in esame per la Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse dall'altro* (sentenza n. 13/1999 e sentenza n. 241/2012).

In particolare, secondo la Corte, è evidente che la riduzione delle risorse del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza ed è, inoltre, pacifico che ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura.

Le norme impugnate violano, poi, anche il principio di buon andamento dell'articolo 97 Cost., che, nel caso in esame, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3.

Il principio di buon andamento implica infatti, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli

obiettivi che devono essere correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni, come nel caso di specie, comporta dunque una lesione del principio in parola.

La Corte ricorda in proposito come il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio sia espressamente codificato nell'articolo 7 della legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e *che le norme che producono effetti finanziari innovativi a carico della [finanza delle regioni] e della finanza di altre amministrazioni pubbliche devono, ai sensi della stessa legge, essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico.*

Dunque il legislatore, nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze, non può limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica, come nel caso della posta di bilancio impugnata della Regione Piemonte.

L'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni trasferite o delegate alle Province piemontesi si riverbera necessariamente anche sull'autonomia di queste ultime, in violazione dell'articolo 119, primo e quinto comma, Cost., nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni a loro attribuite.

Secondo la Consulta, dunque, le norme impuginate, nella parte in cui, in modo irragionevole e sproporzionato, riducono senza alcun piano di riorganizzazione e di riallocazione, le dotazioni finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge Regione Piemonte con la legge 34/1998, pregiudicandone così lo svolgimento, risultano illegittime per contrasto con gli articoli 3, 97 e 119 della Costituzione.

**Bilancio e contabilità pubblica - Regione Piemonte - Riduzione delle risorse necessarie per le funzioni trasferite o delegate alle Province. - Legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), artt. 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98"), e 4, in combinato disposto con l'Allegato A; legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A, nella parte relativa alla medesima UPB DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98"). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 29-7-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, nella parte relativa alla Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98"), e 4 in combinato disposto con l'Allegato A della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015) e dell'art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A, nella parte relativa alla medesima UPB DB05011, capitolo 149827R ("Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite - L.R. 34/98"), della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con due ordinanze del 31 gennaio 2014, iscritte ai numeri 71 e 72 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione della Provincia di Alessandria, della Regione Piemonte, e quello, fuori termine, della provincia del Verbano Cusio Ossola;

*udito* nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* gli avvocati Alberto Vella per la Provincia di Alessandria e Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Con le due ordinanze indicate in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, nella parte relativa all'Unità previsionale di base (UPB) DB05011, capitolo 149827R (Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite – L.R. 34/98), e dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, laddove dispone variazioni alla dotazione iniziale del predetto capitolo 149827R, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, primo e secondo comma, 117, 118, secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

I giudizi a quibus sono stati promossi dalla Provincia di Alessandria e dalla Provincia del Verbano Cusio Ossola, le quali hanno impugnato due delibere della Giunta regionale del Piemonte che hanno provveduto al riparto ed all'assegnazione agli enti locali delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni rispettivamente conferite e delegate con leggi regionali in attuazione del sistema di decentramento amministrativo previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Le Province ricorrenti hanno lamentato davanti al TAR piemontese che le somme stanziare in bilancio dalla Regione Piemonte per l'anno 2013 non sarebbero sufficienti neppure a coprire gli oneri relativi alle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito dalla Regione alle due Province per l'espletamento di tali funzioni.

Il TAR piemontese sostiene che, per la decisione dei ricorsi, assumano rilevanza le leggi regionali del 2013, contenenti il bilancio di previsione 2013 e le disposizioni di assestamento, laddove esse stabiliscono le risorse da trasferire [anche] alle due Province ricorrenti.

In proposito, espone il rimettente come dagli atti prodotti in giudizio risulti che la Giunta regionale ha provveduto a ripartire proporzionalmente, tra i suddetti enti, l'intera somma stanziata in bilancio (euro 20.000.000,00 in bilancio di previsione, con variazione in aumento di circa euro 1.000.000,00 con la legge di assestamento), provvedendo di conseguenza ad assegnare alla Provincia di Alessandria la somma di euro 2.243.636,07 ed alla Provincia del Verbano Cusio Ossola quella di euro 912.526,86. Sostiene il rimettente che, tuttavia, tali importi sarebbero manifestamente insufficienti a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all'esercizio delle funzioni conferite alle due Province ricorrenti, in quanto, come documentato nei due giudizi, esse non basterebbero nemmeno a coprire gli oneri per le sole retribuzioni del personale impiegato nelle funzioni conferite e delegate dalla Regione Piemonte.

Pertanto, prosegue il giudice a quo, le delibere di Giunta regionale impugnate, nell'assegnare lo stanziamento oggetto di contestazione alle ricorrenti, non avrebbero potuto attribuire agli enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate nel predetto capitolo 149827R: infatti dette delibere nelle loro premesse riferiscono di «assegnare integralmente le risorse regionali 2013 di parte corrente delle Direzioni Affari istituzionali ed Avvocatura». Secondo il giudice a quo sarebbe quindi evidente che le doglianze avanzate nei ricorsi dovrebbero coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, le leggi di bilancio alle quali le delibere premettono di voler dare attuazione.

Il rimettente rammenta che la Regione Piemonte non ha nemmeno dato ancora esecuzione alla previsione contenuta nell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), laddove stabilisce, a decorrere dall'anno 2013, che ciascuna Regione a statuto ordinario debba assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle spese delle Province ma, correlativamente, prescrive altresì che ciascuna Regione debba comunque determinare una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale, o ad altro tributo regionale, per assicurare la compensazione dei trasferimenti soppressi.

Per quanto sopra esposto, secondo il rimettente, le leggi regionali che hanno approvato il bilancio di previsione per l'anno 2013, nell'apportare una consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro conferite e delegate (riduzione pari a circa il cinquanta per cento delle risorse stanziati per il 2012, che, a loro volta, erano già state consistentemente diminuite rispetto agli anni precedenti, a decorrere dal 2011, come esposto nel dettaglio dalle ricorrenti nei giudizi a quibus), avrebbero violato l'autonomia finanziaria delle Province garantita dagli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost), trattandosi di enti costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.).

Secondo il TAR sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza – in quanto la drastica riduzione degli stanziamenti disposta dalla Regione non terrebbe conto dell'esigenza che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse disponibili per il loro svolgimento, in considerazione del livello dei costi delle funzioni medesime – sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Il giudice rimettente lamenta infine la violazione dell'art. 118, secondo comma, Cost., in quanto il mantenimento delle funzioni già conferite con legge statale, accompagnato però dal taglio delle risorse loro destinate, equivarrebbe ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono divenute titolari, in violazione del principio di sussidiarietà verticale – in applicazione del quale, invece, esse erano state attribuite – e del principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposto sarebbe del tutto inidoneo a consentire alle Province di far fronte ai costi che lo svolgimento di tali funzioni implicherebbe.

**2.–** I due giudizi, aventi ad oggetto le medesime disposizioni regionali, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

Preliminarmente occorre esaminare il problema dell'ammissibilità di questioni rivolte contro disposizioni di legge che, in sede di bilancio preventivo, determinano le risorse da assegnare alle varie missioni che l'ente territoriale deve fronteggiare. Si tratta invero, nel caso delle scelte di bilancio, di decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari (nel caso di specie della Regione Piemonte).

Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto – attraverso un risalente e consolidato orientamento – in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (sentenze n. 12 del 1987, n. 22 del 1968 e n. 1 del



1966) e, soprattutto, il riconoscimento dei principi di gradualità e di proporzionalità in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (ex multis, sentenze n. 33 del 1987, n. 173 e n. 12 del 1986, n. 349 del 1985 e n. 26 del 1980).

Da questa premessa non può tuttavia conseguire «che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi.

Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte.

In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990).

Per questo motivo, le questioni proposte devono essere ritenute ammissibili anche in considerazione della particolare articolazione degli interessi contrapposti: quelli facenti capo a due enti territoriali di diversa disciplina costituzionale, la Regione e la Provincia.

**3.–** Dalla lettura delle ordinanze di rimessione si evince inequivocabilmente la rilevanza delle questioni sollevate, atteso che le norme impugnate, nel delimitare in modo irragionevole la misura dei trasferimenti complessivi della Regione alle Province piemontesi per funzioni amministrative conferite e delegate, avrebbero posto un limite invalicabile per l'autorità amministrativa preposta alla determinazione dei singoli contributi.

Ed in effetti il sistema di contabilità finanziaria delle Regioni è caratterizzato dalla cosiddetta “funzione autorizzatoria” della spesa, la quale astringe la gestione delle risorse disponibili entro i limiti determinati dalle singole poste del bilancio di previsione (in merito ai caratteri di tale funzione, ex plurimis, sentenza n. 70 del 2012).

Il giudice rimettente precisa, infatti, che il provvedimento di riparto dei trasferimenti tra le Province ha utilizzato per intero lo stanziamento del bilancio 2013, sicché, nella vigenza delle disposizioni impugnate, risulta impossibile superare l'ostacolo al riconoscimento delle pretese delle ricorrenti.

La rimozione delle norme, della cui legittimità si dubita, risulta quindi propedeutica all'esame del merito delle rivendicazioni finanziarie delle Province ricorrenti.

Precisa infatti, il giudice a quo che «le impugnate delibere di Giunta regionale non avrebbero potuto attribuire agli Enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate negli allegati delle leggi di approvazione del bilancio 2013 e che – di conseguenza – le doglianze in questa sede avanzate dalla Provincia ricorrente non possono che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio quelle leggi di bilancio».

Dalle ordinanze di rimessione si ricava anche che non vi è questione sui criteri di riparto dello stanziamento di bilancio tra le Province piemontesi e che, quindi, la lesione dedotta da entrambe le ricorrenti riguarda non i parametri di riparto bensì l'ammontare complessivo dei trasferimenti, come determinato dal bilancio di previsione 2013.

**4.–** Le precedenti considerazioni servono a definire con chiarezza l'oggetto del presente giudizio, che non riguarda, e non potrebbe riguardare, la misura delle rivendicazioni finanziarie delle Province.

Alla luce dell'illustrata delimitazione del petitum, il sindacato di questa Corte non può essere esteso alle ragioni che hanno condotto la Regione Piemonte a non dare applicazione al meccanismo sostitutivo dei trasferimenti come delineato dall'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 (soppressione, a decorrere dall'anno 2013, dei trasferimenti di parte corrente con contestuale assegnazione alle Province di un importo fiscale sostitutivo dei trasferimenti regionali così eliminati).

La mancata attuazione della norma statale, che prevedeva una sostanziale invarianza finale del nuovo regime delle entrate provinciali, risulta, ai fini del presente giudizio, un mero presupposto di fatto.

Per questo motivo non possono essere prese in considerazione quelle eccezioni dell'intervenuta Regione Piemonte che cercano di ricostruire il quadro dei rapporti tra funzioni conferite e relativo finanziamento, la cui eventuale attinenza alla controversia può essere deliberata solo nel giudizio di merito.

**5.–** Alla luce delle esposte premesse le questioni di legittimità sollevate in riferimento agli artt. 3, 97 e 119 Cost. sono fondate.

Malgrado la Regione Piemonte eccepisca, in modo generico e non documentato, che le poste contabili oggetto di impugnazione non siano esaustive delle risorse trasferite per funzioni conferite o delegate alle Province ricorrenti, l'entità degli stanziamenti contenuti nei bilanci della Regione stessa mostra al riguardo una sostanziale continuità – solo negli ultimi due esercizi interrotta – delle assegnazioni riguardanti il capitolo 149827R nell'ambito della posta contabile Unità previsionale di base 05011, costantemente identificativo dell'allocazione delle risorse oggetto del presente contenzioso, a partire dal momento dell'effettivo conferimento delle funzioni alle Province piemontesi.

In particolare, a partire dall'esercizio 2010 si presenta la seguente situazione: 2010 UPB 05011, capitolo 149827R, stanziamento euro 60.000.000,00; 2011 UPB 05011, capitolo 149827R, stanziamento euro 59.000.000,00; 2012 UPB 05011, capitolo 149827R, stanziamento euro 40.000.000,00; 2013 UPB 05011, capitolo 149827R, stanziamento euro 20.000.000,00 (euro 21.065.336,47 a seguito di assestamento). Nel breve volgere di due anni i trasferimenti in questione si sono dunque ridotti del sessantasette per cento senza che dette funzioni risultino ridimensionate in misura proporzionata alla drastica riduzione evidenziata.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare, seppur con riferimento alle Regioni a statuto speciale, che ad esse non può essere assicurata «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013). Ciò vale a maggior ragione per le Province, che hanno un grado di autonomia inferiore alle autonomie speciali.

Le possibilità di ridimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il costante orientamento di questa Corte, secondo cui «possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni.

Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012).

**5.1.–** In particolare, appare evidente che una riduzione del cinquanta per cento rispetto all'anno precedente e del sessantasette per cento rispetto al biennio anteriore, ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, si pone in contrasto con i più elementari canoni della ragionevolezza.

Per quel che riguarda più specificamente il contesto della pubblica amministrazione, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura.

**5.2.–** Le norme impugnate collidono anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che, nel caso in esame, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta dunque una lesione del principio in considerazione.

Ciò proprio in ragione del fatto che a determinarla non è la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite.

Nel caso in esame la apoditticità della riduzione è assoluta, essendosi manifestata attraverso un mero stanziamento di bilancio, ridotto delle percentuali evidenziate rispetto alla somma erogata negli esercizi anteriori.

Risorse così drasticamente ridotte, se non garantiscono, nel caso della Provincia di Alessandria, neppure il pagamento delle retribuzioni del personale a suo tempo trasferito, sono comunque destinate ad una cattiva utilizzazione in ragione dell'insufficiente o del tutto mancante finalizzazione ad obiettivi predeterminati e credibili.

Solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse tra le Province e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati.

È da sottolineare come il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio sia espressamente codificato nell'art. 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale stabilisce che «1.

L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione». Sotto analoga prospettiva, le norme che producono effetti finanziari innovativi «a carico della [finanza delle regioni] e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite» (art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009) devono essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico.

Per questo motivo, ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da adeguata relazione tecnica, come nel caso della posta di bilancio della Regione Piemonte in questa sede impugnata.

**5.3.**– L'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni trasferite o delegate alle Province piemontesi si riverbera necessariamente anche sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con l'art. 119, primo e quinto comma, Cost., nella misura in cui non consente di finanziare le funzioni a loro attribuite.

**6.**– Dunque le norme impuginate, nella parte in cui, in modo irragionevole e sproporzionato, riducono – senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione – le dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali) pregiudicandone lo svolgimento, risultano in contrasto con gli artt. 3, 97 e 119 Cost. e debbono, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal giudice rimettente.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

**1)** dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, relativamente all'unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge della Regione Piemonte 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali) e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano;

**2)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge regionale, relativamente all'Unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge reg. Piemonte n. 34 del 1998 e dalle altre leggi regionali che ad essa si richiamano.

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

Marta CARTABIA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2015.

## **Sentenza: 9 giugno 2015, n. 189**

**Materia:** governo del territorio - coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 117, 118, e 119 della Costituzione e principio di leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Veneto

**Oggetto:** artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56 bis, comma 11, d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 9 agosto 2013, n. 98

**Esito:** 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013 in riferimento all'art. 97 della Costituzione;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 98 del 2013, in riferimento agli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 Cost.;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 9 agosto 2013, n. 98;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 56 bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

La Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 18, comma 9, 41, comma 4, e 56 bis, comma 11, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, in riferimento agli articoli 5, 42, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

1) In primo luogo la Corte dichiara inammissibile la censura dell'art. 18 del d.l. 69/2013, formulata dalla ricorrente in relazione all'art. 97 della Costituzione. Richiamandosi a propria costante giurisprudenza, la Corte afferma che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in riferimento a parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative soltanto qualora:

a) la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite,

b) sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e

c) la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione. Nel caso di specie la ricorrente non ha fornito alcuna motivazione in ordine all'incidenza della pretesa lesione del principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Ciò integra l'inammissibilità della questione promossa con riferimento al citato parametro costituzionale.

2) Le censure formulate sul medesimo articolo 18, formulate in relazione agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione sono dichiarate infondate dalla Corte.

Il d.l. n. 69 del 2013, rubricato “Sblocca cantieri, manutenzione reti e territorio e fondo piccoli Comuni” prevede una serie di interventi, adottati in via d’urgenza in ambiti di competenza statale esclusiva, accomunati dalla necessità di portare a compimento opere infrastrutturali di particolare rilevanza strategica, nonché finalizzati al completamento di specifici nodi delle reti viarie.

Per assicurare gli obiettivi richiamati, nonché la messa in sicurezza di edifici pubblici di particolare rilevanza (art. 18, commi da 1 a 8 septies, del d.l. n. 69 del 2013), sono stabilite autorizzazioni di spesa su appositi fondi. Nell’ambito dei richiamati interventi, la norma impugnata (comma 9) provvede a stanziare, in via del tutto eccezionale ed in deroga alle procedure previste un determinato importo, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinato alla realizzazione di un programma riservato soltanto ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, insomma a comuni piccoli.

Tale programma concerne interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all’adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.

Si tratta, in altri termini, di una serie di interventi, incidenti su vari ambiti, di competenza statale e regionale (fra cui la tutela dell’ambiente, il governo del territorio, la protezione civile, l’ordinamento della comunicazione, la tutela della salute), ma essenzialmente riconducibili a lavori di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza del territorio, di cui si è inteso rendere possibile la realizzazione nei piccoli Comuni grazie all’erogazione di un contributo statale straordinario per il solo anno 2014, proprio in conformità al quinto comma dell’articolo 119 della Costituzione.

La norma impugnata quindi stabilisce uno degli interventi speciali previsti dall’art. 119, quinto comma, Cost. La giurisprudenza costituzionale ha formulato una serie di criteri di individuazione dei suddetti interventi speciali, la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali ad hoc uno strumento di ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Tali interventi speciali devono essere: a) aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all’ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.), devono b) riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a “scopi diversi” dal normale esercizio delle funzioni, infine devono c) essere indirizzati non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali.

La norma censurata soddisfa tutte le richiamate condizioni.

La Corte dichiara del pari non fondate le questioni promosse con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, in riferimento agli artt. 5 e 118 Cost., nei riguardi del medesimo art. 18, comma 9, d.l. 69/2013, nella parte in cui assegna all’ANCI uno specifico ruolo nel procedimento di erogazione del contributo statale, che sarebbe lesivo delle attribuzioni regionali. Come già affermato dalla Corte con riguardo a disposizioni che riservavano all’ANCI significative funzioni nella fase propositiva ed istruttoria di analoghi schemi procedurali, la norma impugnata, si limita a consentire anche la partecipazione dei Comuni, fra i quali vi sono gli enti destinatari del finanziamento, alla fase istruttoria, senza sottrarre, con ciò, alle Regioni alcuna competenza.

La norma non viola nemmeno il principio di leale collaborazione, infatti la censura della ricorrente si fonda sul presupposto che la disciplina di cui alla norma oggetto debba ricondursi alla materia “governo del territorio”, rispetto alla quale “è radicato l’intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione”, cosicché la scelta di escludere l’amministrazione regionale da qualsiasi attività connessa alla realizzazione degli interventi sarebbe lesiva della “totalità delle competenze regionali esistenti in materia, particolarmente se avviene in assenza di un’intesa istituzionale sul punto”.

La Corte chiarisce che nella specie, si tratta di un intervento speciale dello Stato a fini di perequazione e garanzia adottato in attuazione dell’art. 119, quinto comma, Cost., strutturalmente e

concettualmente diverso da una disciplina incidente sulla materia “governo del territorio”, e nemmeno di un’ipotesi di attrazione in sussidiarietà allo Stato di una competenza amministrativa regionale.

Le censure per violazione del principio di leale collaborazione sono pertanto prive di fondamento.

3) La questione di legittimità dell’art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013 è dichiarata fondata dalla Corte.

L’art. 41 infatti, ha novellato l’art. 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), nel senso di includere tra gli interventi di nuova costruzione (per i quali è richiesto il permesso di costruire) l’installazione di “*manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee*”, “*ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all’interno di strutture ricettive all’aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti*”.

La norma impugnata si inserisce nell’ambito della disciplina urbanistico-edilizia, dettata dal legislatore statale all’art. 3 (L) del d.P.R. n. 380 del 2001, in tema di realizzazione di strutture mobili configurate come “interventi di nuova costruzione”, ed in quanto tali subordinati al conseguimento di specifico titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire.

Con riferimento a tale disciplina la Corte ha avuto occasione di osservare che essa, la quale deve essere ricondotta alla materia del “governo del territorio” di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario.

Quanto a quest’ultimo si è poi precisato che il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell’intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso.

Il legislatore statale non può dettare una disciplina puntuale inerente a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale, in contrasto con quanto più volte chiarito dalla Corte e cioè che alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l’individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi.

La norma impugnata, nella parte in cui stabilisce che costituiscono “interventi di nuova costruzione” l’installazione di manufatti leggeri anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, “*ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all’interno di strutture ricettive all’aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti*”, estende, con norma di dettaglio, l’ambito oggettivo degli “interventi di nuova costruzione”, per i quali è richiesto il permesso di costruire.

Essa in specie individua specifiche tipologie di interventi edilizi, realizzati nell’ambito delle strutture turistico-ricettive all’aperto, molto peculiari, che peraltro contraddicono i criteri generali (della trasformazione permanente del territorio e della precarietà strutturale e funzionale degli interventi) forniti, dallo stesso legislatore statale, ai fini dell’identificazione della necessità o meno del titolo abilitativo. **In tal modo, la norma impugnata sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima.**

4) La Corte infine dichiara la fondatezza delle censure riferite all’art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui impone un vincolo di destinazione a favore del Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato sulla quota del 10 per cento delle risorse derivanti dall’alienazione dell’originario patrimonio immobiliare disponibile delle Regioni.

La disposizione si colloca nel quadro delle misure adottate dal legislatore statale volte alla riduzione del debito pubblico, al fine specifico di fronteggiare, in termini dichiaratamente derogatori e straordinari, l'“eccezionalità della situazione economica” e, appunto, le “esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico”.

Proprio in considerazione della eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, ed in vista dell'obiettivo di interesse generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, la Corte, con propria consolidata giurisprudenza, ha ritenuto che la previsione statale dell'obbligo di destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali alla riduzione del proprio debito, sia espressiva, oltre che del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica, **di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica**, come tale non invasivo delle attribuzioni regionali nella materia stessa, in quanto proporzionato al fine perseguito. In questa prospettiva si è anche precisato che tanto gli artt. 117, terzo comma, e 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell'ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, possano rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito.

La Corte tuttavia ricorda la necessaria correlazione con tale principio fondamentale, e richiamandosi alle medesime pronunce, precisa di aver dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che prescriveva agli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, di destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

E ciò sulla base del rilievo che detta previsione, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione e determina una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost..

La Corte evidenzia che la norma impugnata è volta a destinare le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Che tale norma non soddisfa alcuna delle condizioni ripetutamente poste dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: a) in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

La norma impugnata fissa un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato, e con ciò lede i parametri evocati. La Corte ne dichiara pertanto la incostituzionalità.



Disposizioni per il rilancio dell'economia (finanziamenti statali a favore di interventi comunali ricompresi nel Programma "6000 Campanili"; nuove costruzioni soggette al permesso di costruire; destinazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di una quota delle risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare regionale). - Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56-bis, comma 11. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.30 del 29-7-2015)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56-bis, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 19 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 29 ottobre 2013 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2013.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

*uditi* gli avvocati Daniela Palumbo, Luigi Manzi ed Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, 41, comma 4, e 56-bis, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, in riferimento agli artt. 5, 42, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.– In primo luogo, la Regione ricorrente impugna l'art. 18, comma 9, nella parte in cui stabilisce che i criteri per l'accesso dei Comuni all'utilizzo delle risorse di cui al Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinate alla realizzazione del primo Programma «6000 Campanili», concernente una serie di interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, sono definiti con apposita convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Tale norma è impugnata in quanto, nella parte in cui estromette la Regione dai procedimenti di individuazione e realizzazione di interventi riconducibili all'uso del suolo, che è ascrivibile alla materia «governo del territorio» □ di competenza legislativa regionale concorrente – nonché da quelli di determinazione dei criteri ai fini dell'erogazione dei contributi necessari alla realizzazione dei medesimi interventi, pregiudicherebbe «l'esercizio delle competenze legislative e amministrative» regionali, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed inciderebbe sull'erogazione di risorse finanziarie a favore dei Comuni secondo modalità contrastanti con l'art. 119 Cost.

L'art. 18, comma 9, è, poi, impugnato per violazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, ai sensi degli artt. 5 e 118 Cost., in quanto attribuirebbe il compito di determinare i criteri di assegnazione dei finanziamenti, in posizione paritetica con il competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, piuttosto che alle Regioni, all'ANCI, che non sarebbe soggetto abilitato ad esercitare funzioni amministrative, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. L'ANCI, infatti non rientrerebbe né tra gli enti tassativamente indicati nell'art. 114 Cost., né tra gli organismi privati o gli enti funzionali legittimati a svolgere attività di interesse generale ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost.

Essa, inoltre, lederebbe il principio di leale collaborazione, «di cui all'art. 120 della Costituzione», per la mancata previsione di un'intesa, obbligatoria anche nel caso in cui si ritenga che la disposizione impugnata sia espressione di un'attrazione in sussidiarietà.

La predetta norma violerebbe altresì l'art. 97 Cost., in relazione ai principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, in quanto l'ANCI difetterebbe dei caratteri di imparzialità che dovrebbero viceversa connotare l'«intermediario» tra Stato e Comuni nell'esercizio delle funzioni relative al governo del territorio di cui si controverte nel presente giudizio.

**2.1.**– In linea preliminare, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, promossa in relazione all'art. 97 Cost., deve essere dichiarata inammissibile.

**2.1.1.**– Questa Corte ha più volte affermato che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in riferimento a parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative «soltanto qualora la violazione di questi comportamenti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione» (sentenza n. 36 del 2014; fra le tante, sentenze n. 237 del 2009, n. 289 del 2008).

Nel caso di specie la ricorrente non ha fornito alcuna motivazione in ordine all'incidenza della pretesa lesione del principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Ciò integra l'inammissibilità della questione promossa con riferimento al citato parametro costituzionale.

**2.2.**– Nel merito, le questioni promosse in relazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost. non sono fondate.

**2.2.1.**– La disposizione impugnata è contenuta nell'art. 18 del d.l. n. 69 del 2013, rubricato «Sblocca cantieri, manutenzione reti e territorio e fondo piccoli Comuni», il quale prevede una serie di interventi, adottati in via d'urgenza in ambiti di competenza statale esclusiva, accomunati dalla necessità di portare a compimento opere infrastrutturali di particolare rilevanza strategica, nonché finalizzati al completamento di specifici nodi delle reti viarie.

Per assicurare gli obiettivi richiamati, nonché la messa in sicurezza di edifici pubblici di particolare rilevanza (art. 18, commi da 1 a 8-septies, del d.l. n. 69 del 2013), ad esempio scolastici, sono stabilite autorizzazioni di spesa su appositi fondi.

Nell'ambito dei richiamati interventi, la norma impugnata (comma 9) provvede a stanziare, solo per l'anno 2014, in via del tutto eccezionale ed in deroga alle procedure previste dal comma 2 dello stesso art. 18, l'importo di 100 milioni di euro, da iscriversi nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinato alla realizzazione del Programma «6000 Campanili», riservato soltanto ai «Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, [alle] unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e [ai] comuni risultanti da fusione tra comuni, ciascuno dei quali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Tale programma concerne «interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e

funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio».

Si tratta, in altri termini, di una serie di interventi, incidenti su vari ambiti, di competenza statale e regionale (fra cui la tutela dell'ambiente, il governo del territorio, la protezione civile, l'ordinamento della comunicazione, la tutela della salute), ma essenzialmente riconducibili a lavori di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza del territorio, di cui si è inteso rendere possibile la realizzazione nei piccoli Comuni grazie all'erogazione di un contributo statale straordinario per il solo anno 2014, analogo a quelli previsti dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) proprio «in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in prima attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (art. 1).

La norma impugnata – che, peraltro, ha avuto completa attuazione a seguito dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 30 agosto 2013, n. 317 (Approvazione della Convenzione 29 agosto 2013 MIT-ANCI, disciplinante i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse del primo Programma «6000 Campanili»), nonché del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 27 dicembre 2013 (Approvazione dell'elenco degli interventi ammessi al finanziamento del Primo Programma «6000 Campanili») e del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 13 febbraio 2014, n. 46 (Approvazione dell'elenco degli interventi ammessi al Primo Programma «6000 Campanili» e finanziati dalla legge di stabilità del 27 dicembre 2013, n. 147) – stabilisce, dunque, uno degli interventi speciali previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., in linea con la giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte ha formulato una serie di criteri di individuazione dei suddetti interventi speciali, la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali ad hoc «uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 16 del 2004; nonché, conformemente, sentenze n. 423, n. 320 e n. 49 del 2004). Tali interventi speciali devono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.), devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a «scopi diversi» dal normale esercizio delle funzioni, infine devono essere indirizzati non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali (sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013, n. 176 e n. 71 del 2012).

Nella specie le richiamate condizioni sono soddisfatte.

La norma impugnata, nella parte in cui dispone lo stanziamento di 100 milioni di euro soltanto per l'anno 2014 per la realizzazione dei suddetti lavori di manutenzione straordinaria e di messa in sicurezza del territorio nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, che abbiano specifiche caratteristiche la cui determinazione è rimessa a decreti ministeriali, delinea un intervento aggiuntivo rispetto al finanziamento delle funzioni amministrative ordinarie delle Regioni, connotato da scopi di perequazione e garanzia.

Esso, infatti, dispone l'erogazione di un contributo statale straordinario in vista della necessità di assicurare la realizzazione di infrastrutture e lo svolgimento di attività indispensabili ad agevolare la circolazione e la comunicazione, la messa in sicurezza del territorio e la tutela della incolumità pubblica, in quei comuni con meno di 5.000 abitanti che, per conformazione geografica e scarsità di risorse, non sarebbero in grado di garantire in modo adeguato l'assolvimento dei predetti compiti. Si tratta, dunque, di un legittimo intervento del legislatore statale volto a destinare risorse aggiuntive in favore di determinate categorie di Comuni, al fine di correggere o attenuare particolari squilibri e garantire un livello uniforme di servizi alla persona (sentenza n. 176 del 2012).

**2.3.**– Del pari non fondate sono le questioni promosse con riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, in riferimento agli artt. 5 e 118 Cost., nei riguardi del medesimo art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui assegnerebbe all'ANCI uno specifico ruolo nel procedimento di erogazione del contributo statale, lesivo delle attribuzioni regionali.

**2.3.1.**– Occorre premettere che, in relazione ad un intervento statale “speciale” ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., come quello delineato dalla norma impugnata, spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi.

Nella specie, l'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013 stabilisce che «con apposita convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale – e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale, sono disciplinati i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse degli interventi che fanno parte del Programma» (secondo periodo). Esso prevede altresì che «[i] Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, le unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e i comuni risultanti da fusione tra comuni, ciascuno dei quali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per il tramite dell'ANCI, presentano entro 60 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana della sopra citata convenzione, le richieste di contributo finanziario al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» (terzo periodo).

In tal modo, la citata norma, in vista del predetto scopo di assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi perseguiti nello stanziare i fondi, attribuisce all'ANCI, in quanto «associazione esponenziale» (sentenza n. 337 del 2001) dei Comuni, da un lato, compiti propositivi ed istruttori in ordine alla determinazione dei criteri di assegnazione dei finanziamenti, criteri che vengono poi definiti dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con apposito decreto, sia pure sulla base della convenzione preventivamente stipulata con l'ANCI (secondo periodo); dall'altro, funzioni di mero supporto ed assistenza in favore dei piccoli Comuni destinatari del finanziamento, al fine di agevolarne la presentazione delle domande (terzo periodo).

Come affermato con riguardo a disposizioni che riservavano all'ANCI significative funzioni nella fase propositiva ed istruttoria di analoghi schemi procedimentali, anche in relazione alla norma oggi impugnata, occorre rilevare che essa si limita a consentire anche la partecipazione dei Comuni, fra i quali vi sono gli enti destinatari del finanziamento, alla fase istruttoria, senza sottrarre, con ciò, alle Regioni alcuna competenza.

La previsione della «partecipazione nella fase istruttoria di tutte le soggettività pubbliche interessate alla successiva decisione è ben lungi dal ledere alcuna competenza regionale» (sentenza n. 337 del 2001; nello stesso senso anche sentenza n. 232 del 2009).

**2.4.**– Anche la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del medesimo art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., non risulta fondata.

**2.4.1.**– La Regione Veneto lamenta la lesione del richiamato principio, sulla base del presupposto che la disciplina di cui alla norma oggetto del giudizio debba ricondursi alla materia «governo del territorio», rispetto alla quale «è radicato l'intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione», cosicché la scelta di escludere l'amministrazione regionale da qualsiasi attività connessa alla realizzazione degli interventi sarebbe lesiva della «totalità delle competenze regionali esistenti in materia, particolarmente se avviene in assenza di un'intesa istituzionale sul punto».

In via subordinata, la pretesa lesione del principio di leale collaborazione è motivata sulla base del diverso presupposto che la disposizione impugnata sia espressione di chiamata in sussidiarietà di funzioni, in relazione alla quale egualmente si impone il raggiungimento di un'intesa.

Entrambi i presupposti sono errati, considerato che, nella specie, non si tratta né di una disciplina incidente sul «governo del territorio», né di un'ipotesi di attrazione in sussidiarietà allo Stato di una competenza amministrativa regionale, quanto piuttosto, come si è già chiarito supra al punto 2.2., di un intervento speciale dello Stato a fini di perequazione e garanzia adottato in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., strutturalmente e concettualmente diverso.

Ne consegue che gli argomenti addotti dalla Regione ricorrente a sostegno della dedotta violazione del principio di leale collaborazione risultano privi di fondamento, in quanto riferiti a fattispecie diverse da quella alla quale deve ricondursi la norma impugnata.

**3.**– La Regione Veneto promuove, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013. Quest'ultimo, che ha novellato l'art. 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), ove sia inteso nel senso di includere tra gli interventi di nuova costruzione □ per i quali è richiesto il permesso di costruire □ l'installazione di «manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee», «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti», sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo e quarto comma, in quanto sottrarrebbe illegittimamente i richiamati interventi alla competenza delle Regioni in specie in materia di turismo.

**3.1.**– In via preliminare, occorre rilevare che la norma impugnata è stata modificata dall'art. 10-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito, all'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, la parola «ancorché» con le parole «e salvo che».

Per effetto della modificazione sopravvenuta, il vigente art. 3, comma 1, lett. e.5), del richiamato d.P.R. n. 380 del 2001 ha ridefinito nei seguenti termini gli «interventi di nuova costruzione» del testo unico dell'edilizia (per i quali è richiesto il permesso di costruire): «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti».

Nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha osservato che le modificazioni apportate alla disposizione impugnata dal richiamato art. 10-ter, del d.l. n. 47 del 2014, garantiscono il «completo sovvertimento del senso e della portata del precetto normativo» originariamente censurato, con ciò superando i rilievi di illegittimità costituzionale formulati, e ha concluso che sussistono, pertanto, i requisiti affinché la Corte possa dichiarare la cessazione della materia del contendere.

**3.1.1.**– Tale assunto risulta privo di fondamento.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, le modificazioni delle norme impuginate determinano la cessazione della materia del contendere alla duplice condizione della sopravvenuta abrogazione o modificazione della disciplina censurata in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso, nonché della mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (fra le tante, sentenze n. 269 e n. 68 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011).

Nella specie, la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente soddisfacente delle pretese della Regione ricorrente, in quanto – come riconosciuto dalla medesima Regione –

l'inserimento della locuzione «e salvo che», al posto di «ancorché», sovvertendo il senso della norma impugnata, esclude che siano riconducibili agli «interventi di nuova costruzione», i richiamati manufatti leggeri, con temporaneo ancoraggio al suolo, posti all'interno di strutture ricettive all'aperto, «in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti», con ciò facendo espressamente salve le competenze regionali.

All'opposto, non si configura l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma impugnata. Infatti, l'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013 è stato inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 20 agosto 2013), entrata in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione (21 agosto 2013).

L'art. 10-ter del d.l. n. 47 del 2014, è stato inserito dalla legge di conversione 25 maggio 2014, n. 80 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 27 maggio 2014), entrata in vigore il 28 maggio 2014, sicché la norma impugnata è rimasta in vigore per circa otto mesi, durante i quali non è stata fornita alcuna dimostrazione che non sia stata applicata.

Pertanto, il richiesto scrutinio di legittimità costituzionale della norma censurata deve essere condotto nel merito.

### 3.2.– Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina urbanistico-edilizia, dettata dal legislatore statale all'art. 3 (L) del d.P.R. n. 380 del 2001, in tema di realizzazione di strutture mobili configurate come «interventi di nuova costruzione», in quanto tali subordinati al conseguimento di specifico titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire.

Con riferimento a tale disciplina questa Corte ha già avuto occasione di osservare che essa, la quale deve essere ricondotta alla materia del «governo del territorio» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., «sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario» (sentenza n. 278 del 2010).

Quanto a quest'ultimo si è, poi, precisato che «[i]l discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso» (sentenza n. 278 del 2010).

Su tali premesse, è stata allora dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma statale che escludeva che le installazioni ed i rimessaggi di mezzi mobili di pernottamento (campers, roulotte, case mobili ed altro), anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro di strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, fossero attività rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio, escludendo la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, in considerazione del mero dato della precarietà strutturale del manufatto

Così disponendo, infatti, il legislatore statale aveva dettato una disciplina puntuale inerente a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale, in contrasto con quanto più volte chiarito da questa Corte e cioè che «alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi» (sentenza n. 278 del 2010; anche sentenze n. 16 del 2010, n. 340 del 2009, n. 401 del 2007).

La norma impugnata in questo giudizio presenta analoghi vizi di illegittimità costituzionale.

Essa, infatti, nella parte in cui stabilisce che costituiscono «interventi di nuova costruzione» l'installazione di manufatti leggeri anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti», estende, con norma di dettaglio, l'ambito oggettivo degli «interventi di nuova costruzione», per i quali è richiesto il permesso di costruire.

Essa in specie individua, al pari della norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza n. 278 del 2010, specifiche tipologie di interventi edilizi, realizzati nell'ambito delle strutture turistico-ricettive all'aperto, molto peculiari, che peraltro contraddicono i criteri generali (della trasformazione permanente del territorio e della precarietà strutturale e funzionale degli interventi) forniti, dallo stesso legislatore statale, ai fini dell'identificazione della necessità o meno del titolo abilitativo.

In tal modo, la norma impugnata sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013.

**4.–** La Regione Veneto censura, infine, l'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui impone un vincolo di destinazione a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sulla quota del 10 per cento delle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile delle Regioni.

Tale norma violerebbe l'art. 117 Cost., in riferimento alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», e l'art. 119 Cost., in quanto imporrebbe la destinazione dei proventi ricavabili dalla dismissione dei beni pubblici della Regione ad un fondo di spettanza statale in via prioritaria rispetto alle spese di investimento dell'ente medesimo, indipendentemente dalla necessità o meno delle stesse.

Detto articolo si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 42 Cost. perché, estendendo il medesimo vincolo di destinazione allo Stato delle risorse derivanti dall'alienazione degli immobili di proprietà dello Stato, successivamente trasferiti agli enti territoriali, anche alle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, cioè di «beni propri delle autonomie territoriali», scardinerebbe il concetto di proprietà di cui all'art. 42 Cost.

**4.1.–** La questione promossa in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. è fondata.

La disposizione censurata nell'odierno giudizio si colloca nel quadro delle recenti misure adottate dal legislatore statale volte alla riduzione del debito pubblico, al fine precipuo di fronteggiare, in termini dichiaratamente derogatori e straordinari, l'«eccezionalità della situazione economica» e, appunto, le «esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico» (art. 56-bis, comma 11, primo periodo, del d.l. n. 69 del 2013).

Proprio in considerazione della «eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando», ed in vista dell'obiettivo di interesse generale «della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni» (sentenza n. 63 del 2013), questa Corte ha ritenuto che la previsione statale dell'obbligo di destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali alla riduzione del proprio debito, sia espressiva, oltre che «del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica», di un «principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica», come tale non invasivo delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto proporzionato al fine perseguito (sentenza n. 63 del 2013).

In questa prospettiva si è anche precisato che tanto gli artt. 117, terzo comma, e 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell'ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, possano rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito.

Questa Corte ha, però, anche dichiarato, nella pronuncia citata (sentenza n. 63 del 2013), l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che prescriveva agli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, di destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

E ciò sulla base del rilievo che detta previsione, «non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione».

Essa – si è precisato – «determina una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere [...] con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.».

I richiamati argomenti non possono che condurre a ravvisare e dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, ora all'esame.

Anche tale norma è, infatti, volta a destinare le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Essa, inoltre, non soddisfa alcuna delle condizioni ripetutamente poste dalla giurisprudenza di questa Corte in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

E', infatti, ormai indirizzo costante di questa Corte ritenere che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008).

Nella specie, la norma impugnata fissa un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato, con ciò ledendo i parametri evocati.

Sulla base di ciò, deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013.

**4.2.**– Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della medesima norma in riferimento all'art. 42 Cost.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

**1)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98;

**2)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013;



**3)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

**4)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 18, comma 9, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2014.

Marta CARTABIA, Presidente  
Silvana SCIARRA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2015

## **Sentenza: 7 luglio 2015, n. 193**

**Materia:** elezioni

**Parametri invocati:** artt. 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122 della Costituzione, in relazione all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** TAR Lombardia

**Oggetto:** art. 1, commi 24 e 30, lettera d), della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia

**Esito:** - inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 24, della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122 della Costituzione, e in relazione all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione),

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 30, lettera d), della medesima legge della Regione Lombardia n. 17 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122 Cost., in relazione all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

La Consulta si pronuncia su due questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, riguardanti la legge che regola l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione, relative, rispettivamente, all'attribuzione del premio di maggioranza e alla soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi lamentando la violazione degli articoli 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122 della Costituzione, d dell'articolo 4, comma 1, lettera a), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione).

La prima questione sollevata riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza.

Il TAR lamenta che la disposizione che prevede tale premio di maggioranza (art. 1, comma 24 della l.r. 17/2012) , nel subordinarne l'attribuzione ai voti del Presidente, anziché a quelli delle liste a lui collegate, senza peraltro prevedere una soglia minima di voti ad esse riferibile e per di più con la possibilità di esprimere un voto disgiunto, stravolgerebbe del tutto la volontà del corpo elettorale rispetto alle candidature al Consiglio regionale, ben potendo accadere che liste o coalizioni assolutamente minoritarie ottengano la maggioranza assoluta dei seggi, purché collegate ad un candidato eletto Presidente, anche con un numero esiguo di voti.

La Corte costituzionale ritiene la questione inammissibile perché nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente: la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti; né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente.

In ragione di ciò la questione risulta essere meramente ipotetica, e pertanto non rilevante (ex plurimis, ordinanza n. 128 del 2015). Di qui la sua inammissibilità.

La seconda questione sollevata riguarda la soglia di sbarramento.

In questo caso il TAR censura, l'articolo 1, comma 30, lettera d), della medesima legge regionale n. 17 del 2012, perché, ai fini della ripartizione dei seggi, esclude le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell'intera Regione meno del 3 per cento dei voti, se non è collegato a un candidato Presidente che abbia conseguito almeno il 5 per cento.

Di conseguenza, anche in questo caso, la possibilità del voto disgiunto è fonte di irrazionalità e di incoerenza e stravolge in maniera non consentita il principio di uguaglianza del voto.

Nel merito, la questione non è fondata in riferimento ai parametri evocati.

La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, dice la Corte *“sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità. Si tratta, secondo la Corte, di un fine non arbitrario, che lo stesso legislatore statale ha perseguito con l'articolo 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), laddove ha previsto una disciplina della soglia di sbarramento analoga a quella oggetto del presente giudizio”*.

E aggiunge la Corte *“Quanto al censurato collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente, esso appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent.”* sottolineando come, già in passato ha evidenziato *“il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sentenza n. 4 del 2010)”*.

**Norme per le elezioni del Consiglio regionale della Regione Lombardia (attribuzione del premio di maggioranza; previsione di soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi). - Legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione), art. 1, commi 24 e 30, lett. d). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.39 del 30-9-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24 e 30, lettera d), della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nel procedimento vertente tra F. C. B. ed altri e la Regione Lombardia ed altri, con ordinanza del 9 ottobre 2013, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di F. C. B. ed altri, della Regione Lombardia e di L. M. ed altro;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Felice Carlo Besostri e Claudio Stefano Tani per F. C. B. ed altri, Francesco Saverio Marini e Giandomenico Falcon per la Regione Lombardia e Leonardo Salvemini per L. M. ed altro.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale di due disposizioni della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione), relative, rispettivamente, all'attribuzione del premio di maggioranza e alla soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi.

1.1.– In particolare, il TAR censura, in primo luogo, l'art. 1, comma 24, della legge regionale n. 17 del 2012, che assegna alle liste collegate al candidato proclamato eletto Presidente della Regione un premio del 55 per cento dei seggi del Consiglio regionale, se il Presidente eletto abbia ottenuto meno del 40 per cento dei voti (lettera a); ovvero, un premio del 60 per cento dei seggi, se il Presidente eletto abbia raggiunto o superato il 40 per cento dei voti (lettera b).

Tale disposizione sarebbe irragionevole e in contrasto con il principio dell'uguaglianza del voto, nella parte in cui collega il premio di maggioranza ai voti ottenuti dal candidato Presidente, anziché a quelli ottenuti dalle liste a lui collegate.

Ne risulterebbe vulnerato anche l'art. 121, secondo comma, della Costituzione, in quanto la formazione del Consiglio regionale dipenderebbe dai risultati elettorali del Presidente.

In particolare, l'attribuzione del premio di maggioranza, in mancanza di una soglia minima di consensi da raggiungere per potervi accedere, rischierebbe di trasformare una minoranza elettorale in maggioranza consiliare.

Peraltro, nell'ipotesi indicata dalla lettera a) dell'art. 1, comma 24, sarebbe irragionevole anche la mancata previsione, ai fini del premio, di una soglia minima di consensi che deve ricevere il candidato eletto Presidente.

Il sistema elettorale, inoltre, sarebbe ancora più incoerente in relazione alla possibilità offerta all'elettore di esprimere il voto disgiunto. In tale evenienza, infatti, l'attribuzione del premio di maggioranza risulterebbe in aperta contraddizione con le modalità di voto, in quanto sarebbe palesemente disattesa la scelta elettorale di coloro che hanno votato per un candidato Presidente e contemporaneamente per una lista che sostiene un Presidente diverso.

Infine, ad avviso del TAR, tale sistema non sarebbe coerente neppure con il principio fondamentale di cui all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), perché le esigenze legate alla governabilità non potrebbero ribaltare o alterare in maniera consistente l'esito elettorale.

1.2.– Il TAR censura, altresì, l'art. 1, comma 30, lettera d), della medesima legge regionale n. 17 del 2012, che, ai fini della ripartizione dei seggi, esclude le liste provinciali il cui gruppo abbia ottenuto nell'intera Regione meno del 3 per cento dei voti, se non è collegato a un candidato Presidente che abbia conseguito almeno il 5 per cento.

Di conseguenza, anche in questo caso, la possibilità del voto disgiunto è fonte di irrazionalità e di incoerenza e stravolge in maniera non consentita il principio di uguaglianza del voto.

2.– In ordine alle modalità di instaurazione del presente giudizio di costituzionalità, va osservato che le questioni sollevate davanti a questa Corte sono insorte nel corso di un giudizio volto all'annullamento, in parte qua, del verbale delle operazioni elettorali dell'Ufficio centrale elettorale e dei presupposti verbali degli Uffici centrali circoscrizionali, ai sensi dell'art. 130 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Come è stato recentemente chiarito, ancorché in riferimento all'elezione dei membri del Parlamento europeo, i profili di legittimità costituzionale di una normativa elettorale «ben possono pervenire al vaglio di questa Corte attraverso l'ordinaria applicazione del meccanismo incidentale,

nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati» (sentenza n. 110 del 2015).

D'altra parte, lo stesso TAR rimettente, con motivazione non implausibile, non ha ritenuto che il ricorso fosse inammissibile per essere stato impugnato il verbale delle operazioni elettorali, anziché il decreto prefettizio di indizione dei comizi, né ha ritenuto che la contestazione delle operazioni elettorali, ai sensi dell'art. 130 cpa, impedisca di sollevare la questione di costituzionalità delle norme che regolano il procedimento elettorale.

Non rientra, peraltro, tra i poteri di questa Corte quello di sindacare, in sede di ammissibilità, la sussistenza dei presupposti del giudizio a quo, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile (ex plurimis, sentenza n. 200 del 2014).

Pertanto, poiché le odierne questioni di legittimità della legge elettorale lombarda sono state correttamente sollevate nell'ambito di un giudizio volto all'impugnazione dei risultati delle elezioni per il Consiglio regionale e il Presidente della Regione, questa Corte non può non procedere al loro esame.

**3.–** La prima questione riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza.

Il TAR lamenta che la disposizione che lo prevede, nel subordinarne l'attribuzione ai voti del Presidente, anziché a quelli delle liste a lui collegate, in difetto peraltro di una soglia minima di voti ad esse riferibile (soglia che nell'ipotesi di cui all'art. 1, comma 24, lettera a, manca anche rispetto ai consensi ottenuti dal Presidente) e per di più con la possibilità di esprimere un voto disgiunto, stravolgerebbe del tutto la volontà del corpo elettorale rispetto alle candidature al Consiglio regionale, ben potendo accadere che liste o coalizioni assolutamente minoritarie ottengano la maggioranza assoluta dei seggi, purché collegate ad un candidato eletto Presidente, anche con un numero esiguo di voti.

**3.1.–** La questione è inammissibile.

Come risulta dal verbale delle operazioni elettorali, infatti, nelle elezioni regionali del 24 e 25 febbraio 2013, a fronte di una percentuale del 42,81 per cento di voti ottenuta dal candidato eletto Presidente, le liste a lui collegate hanno conseguito il 43,07 per cento dei suffragi, raccogliendo un consenso che le ha portate a superare la stessa soglia fissata per il Presidente.

Dunque, nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente: la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato; il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti; né il voto disgiunto ha comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente.

In ragione di ciò la questione risulta essere meramente ipotetica, e pertanto non rilevante (ex plurimis, ordinanza n. 128 del 2015). Di qui la sua inammissibilità.

**4.–** La seconda questione riguarda la soglia di sbarramento.

**4.1.–** Non è fondata l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla Regione, per contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione.

In realtà, il giudice a quo ritiene che il nesso tra i voti ottenuti dalle liste e i voti del Presidente sia determinante ai fini dell'operatività dell'intero meccanismo della soglia di sbarramento e dunque, correttamente, estende all'intera disposizione il sollevato dubbio di costituzionalità.

**4.1.1.–** Parimenti non fondata è la conseguente eccezione di inammissibilità relativa alla natura politica della scelta che sarebbe rimessa a questa Corte sull'oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale (se l'intera disposizione censurata o solo la parte relativa al collegamento con il Presidente).

**4.1.2.**– Quanto al difetto di rilevanza, non è vero che dall’eventuale accoglimento della questione non deriverebbe alcun mutamento nel riparto dei seggi, poiché, come nota il rimettente, in base alla disciplina contestata la lista del «Partito dei pensionati», che ha avuto lo 0,94 per cento dei voti, ha ottenuto un seggio perché collegata al Presidente eletto, mentre è rimasta esclusa dal riparto la lista del «Centro Popolare Lombardo», che ha conseguito l’1,18 per cento dei voti, ma non era collegata al candidato eletto Presidente.

**4.2.**– Nel merito, la questione non è fondata in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

La previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità.

Si tratta di un fine non arbitrario, che lo stesso legislatore statale ha perseguito con l’art. 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), laddove ha previsto una disciplina della soglia di sbarramento analoga a quella oggetto del presente giudizio.

Quanto al censurato collegamento tra l’operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente, esso appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent.

D’altra parte, questa Corte ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sentenza n. 4 del 2010).

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

**1)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 24, della legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122 della Costituzione, in relazione all’art. 4, comma 1, lettera a), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione), dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l’ordinanza indicata in epigrafe;

**2)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 30, lettera d), della medesima legge della Regione Lombardia n. 17 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 51, 121, secondo comma, e 122 Cost., in relazione all’art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004, dal TAR Lombardia con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giuliano AMATO, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 settembre 2015.

## **Sentenza: 22 settembre 2015, n. 195**

**Materia:** anagrafi; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettere i), g) ed l), e terzo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 27 (Norme in tema di donazione degli organi e tessuti)

**Esito:** illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 27 (Norme in tema di donazione degli organi e tessuti), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere i), g) ed l), e terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata attribuisce all'ufficiale dell'anagrafe la competenza ad acquisire, al momento del rilascio o del rinnovo del documento d'identità, tramite la predisposizione di un modulo, il consenso o il diniego del cittadino maggiorenne alla donazione di organi o tessuti post mortem.

Tale previsione violerebbe la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di anagrafi (art. 117, secondo comma, lettera i) e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g).

Lo Stato ha già esercitato in materia -argomenta il ricorrente- la sua potestà legislativa.

Da un lato l'art. 3, comma 8 bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) dispone che la carta d'identità può contenere l'indicazione del consenso ovvero del diniego della persona cui si riferisce a donare i propri organi in caso di morte.

Dall'altro, l'art. 43, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), ad integrazione della norma precedente, prevede che i comuni trasmettono i dati relativi al consenso o al diniego alla donazione degli organi al Sistema informativo trapianti (SIT).

La possibilità di manifestare la propria volontà o il proprio diniego alla donazione degli organi al momento del rilascio della carta d'identità sarebbe pertanto già disciplinata a livello statale.

Il ricorrente lamenta inoltre la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), in quanto la donazione di organi e tessuti post mortem rientra tra gli atti dispositivi del proprio corpo, e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto, pur non trattandosi di trattamento sanitario o di cura, al donante deve essere richiesta la prestazione del consenso informato.

La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

Nel merito, la questione è giudicata fondata dalla Corte costituzionale.

In via preliminare la Corte attende ad una sintetica ricostruzione della normativa statale vigente in materia di donazione di organi e tessuti post mortem.

Il legislatore statale -osserva la Corte- ha introdotto con legge 1° aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti) la procedura della notificazione e del cosiddetto silenzio-assenso, prevedendo la notificazione a tutti i cittadini della richiesta di manifestare la propria volontà in tema di donazione di organi e tessuti post mortem, con il contestuale avviso che la mancata risposta equivale ad assenso.

Per l'attuazione di tale procedura la legge rinviava all'emanazione di un decreto del Ministro della sanità, adottato in data 8 aprile 2000 e successivamente integrato col decreto del Ministro della salute dell'11 marzo 2008. La disciplina del silenzio-assenso, tuttavia, è rimasta in concreto priva di attuazione.

La legislazione dello Stato prevede altresì la possibilità che la volontà di consenso o di diniego alla donazione risulti dal documento di identità (art. 3, comma 8 bis, del d.l. 194/2009) e stabilisce l'obbligo per i Comuni di trasmettere al SIT i dati relativi al consenso o al diniego alla donazione (art. 43, comma 1, del d.l. 69/2013).

La normativa statale prevede, dunque, oltre al silenzio-assenso, una nuova modalità di manifestazione e raccolta del consenso o del diniego alla donazione di organi e tessuti post mortem, attraverso una procedura uniforme sul territorio nazionale.

In sintesi, il donante deve aver compiuto la maggiore età; il modulo di dichiarazione di consenso o diniego alla donazione di organi e tessuti post mortem deve essere predisposto dal Ministero della salute; i dati raccolti devono essere registrati dall'ufficiale dell'anagrafe nel SIT; la dichiarazione di consenso o diniego può essere riportata sul documento d'identità solo su espressa richiesta del cittadino; la dichiarazione di volontà registrata può essere modificata in ogni momento presso la competente azienda unità sanitaria locale oppure, in sede di rinnovo del documento d'identità, presso l'ufficio anagrafe; il Centro nazionale trapianti, con i Centri regionali per i trapianti, cura la formazione degli ufficiali dell'anagrafe relativamente alle funzioni loro spettanti in materia di donazione di organi.

Nel prevedere la competenza dell'ufficiale dell'anagrafe a ricevere e trasmettere le dichiarazioni di volontà in tema di donazione di organi e tessuti post mortem, la l.r. Calabria 27/2014 riproduce nella sostanza una disciplina già prevista a livello statale, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di anagrafi (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.) e di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.).

Come più volte ribadito dal giudice delle leggi, a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, *la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma regionale.*

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale della l.r. Calabria 27/2014.

Sono assorbite le rimanenti questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, Cost.

**Sanità pubblica - Disciplina regionale per la donazione di organi e tessuti - Acquisizione, da parte dell'ufficiale dell'anagrafe, del consenso o del diniego del cittadino maggiorenne alla donazione di organi o tessuti post mortem, al momento del rilascio o del rinnovo del documento d'identità. - Legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 27 (Norme in tema di donazione degli organi e tessuti). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.41 del 14-10-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 27 (Norme in tema di donazione degli organi e tessuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei



ministri con ricorso notificato il 15-18 dicembre 2014, depositato in cancelleria il 23 dicembre 2014 ed iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2014.

*Udito* nell'udienza pubblica del 22 settembre 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*udito* l'avvocato dello Stato Carla Colelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Con ricorso iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 27 (Norme in tema di donazione degli organi e tessuti), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere i), g) ed l), e terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata attribuisce all'ufficiale dell'anagrafe la competenza ad acquisire, al momento del rilascio o del rinnovo del documento d'identità, tramite la predisposizione di un modulo, il consenso o il diniego del cittadino maggiorenne alla donazione di organi o tessuti post mortem.

Secondo il ricorrente, tale previsione violerebbe la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettera i) e di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g), in quanto la possibilità di manifestare il consenso o il diniego alla donazione di organi e tessuti post mortem in occasione del rilascio o del rinnovo del documento d'identità – possibilità, peraltro, già prevista dal legislatore statale con l'art. 3, comma 8-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, e con l'art. 43, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 – concerne gli obblighi e compiti dell'ufficio anagrafe. Il ricorrente lamenta, altresì, la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l), in quanto la donazione di organi e tessuti post mortem rientra tra gli atti dispositivi del proprio corpo, e dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto, pur non trattandosi di trattamento sanitario o di cura, al donante deve essere richiesta la prestazione del consenso informato.

La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

2.– In via preliminare, deve precisarsi che la richiesta di dichiarare l'illegittimità costituzionale della intera legge reg. Calabria n. 27 del 2014 non presenta vizi di inammissibilità. La legge impugnata, infatti, è composta di due soli articoli, il secondo dei quali dispone della entrata in vigore della normativa. Come questa Corte ha più volte ribadito, «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, mentre ammissibili sono le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenze n. 81 del 2015 e n. 201 del 2008). Nel caso di specie non si riscontra alcun vizio di genericità, dato che il contenuto della legge si esaurisce nel primo articolo e riguarda la prestazione o il diniego del consenso al trapianto di organi post mortem.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

**3.1.**– Per una più agevole comprensione della questione portata all’esame della Corte, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione della normativa statale vigente in materia di donazione di organi e tessuti post mortem.

Il legislatore ha introdotto (con legge 1° aprile 1999, n. 91, recante «Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti»), ai fini della dichiarazione di volontà in tema di donazione di organi e tessuti post mortem, la procedura della notificazione e del cosiddetto silenzio-assenso, che prevede la notificazione, a tutti i cittadini, della richiesta di manifestare la propria volontà, con il contestuale avviso che la mancata risposta sarà intesa come assenso.

Per l’attuazione di tale procedura, la legge rinviava all’emanazione di un decreto del Ministro della sanità (poi effettivamente adottato in data 8 aprile 2000) la determinazione di termini, forme e modalità attraverso i quali le aziende unità sanitarie locali sono tenute a notificare ai propri assistiti, secondo le modalità stabilite dalla legge, la richiesta di dichiarare la propria libera volontà in ordine alla donazione di organi e di tessuti del proprio corpo successivamente alla morte, a scopo di trapianto (art. 5, lettera a). La disciplina del silenzio-assenso, tuttavia, è rimasta priva di attuazione.

Al fine di favorire la promozione della cultura della donazione degli organi, il legislatore statale ha poi introdotto – a fianco di quella appena descritta – una procedura semplificata, da svolgersi dinanzi all’ufficiale dell’anagrafe, al momento del rilascio o del rinnovo del documento d’identità (decreto del Ministro della salute dell’11 marzo 2008, recante «Integrazione del decreto 8 aprile 2000 sulla ricezione delle dichiarazioni di volontà dei cittadini circa la donazione di organi a scopo di trapianto»).

La legislazione dello Stato prevede altresì la possibilità che la volontà di consenso o di diniego alla donazione risulti dal documento di identità (art. 3, comma 8-bis, del d.l. n. 194 del 2009, come convertito) e stabilisce l’obbligo per i Comuni di trasmettere i dati relativi al consenso o al diniego alla donazione al Sistema informativo trapianti (art. 43, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito).

La normativa statale prevede, dunque, oltre al silenzio-assenso, una nuova modalità di manifestazione e raccolta del consenso o del diniego alla donazione di organi e tessuti post mortem, attraverso una procedura uniforme sul territorio nazionale secondo la quale: il donante deve aver compiuto la maggiore età; il modulo di dichiarazione di consenso o diniego alla donazione di organi e tessuti post mortem deve essere predisposto dal Ministero della salute; tutti i dati raccolti devono essere registrati dall’ufficiale dell’anagrafe nel Sistema informativo trapianti (SIT), così da consentirne l’immediata consultazione ai Centri di coordinamento regionale dei trapianti; la dichiarazione di consenso o diniego può essere riportata sul documento d’identità solo su espressa richiesta del cittadino; la dichiarazione di volontà registrata nel SIT può essere modificata in ogni momento presso l’azienda unità sanitaria locale di competenza territoriale oppure, in sede di rinnovo del documento d’identità, presso l’ufficio anagrafe; il Centro nazionale trapianti, con i Centri regionali per i trapianti, cura la formazione degli ufficiali dell’anagrafe in merito alle funzioni loro spettanti in materia di donazione di organi.

**3.2.**– L’impugnata legge reg. Calabria, prevedendo la competenza dell’ufficiale dell’anagrafe a ricevere e trasmettere le dichiarazioni di volontà in tema di donazione di organi e tessuti post mortem, riproduce nella sostanza una disciplina già prevista a livello statale, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.) e di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.).

Come questa Corte ha più volte ribadito, a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, «la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma» regionale (ex plurimis, sentenze n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005).

La legge regionale che pur si limiti sostanzialmente a ripetere il contenuto della disciplina statale determina la violazione dei parametri invocati, derivando la sua illegittimità costituzionale

non dal modo in cui ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Né rileva il fatto che la procedura semplificata di manifestazione della volontà presso l'ufficio anagrafe permarrebbe nell'ordinamento giuridico in virtù della vigente normativa statale, anche a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata. Il giudizio promosso in via principale, infatti, colpisce il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti.

La pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è dunque «di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenza n. 45 del 2011).

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale della legge reg. Calabria n. 27 del 2014.

4.— Devono reputarsi assorbite le rimanenti questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, Cost.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 27 (Norme in tema di donazione degli organi e tessuti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2015.

## **Sentenza: 22 settembre 2015, n. 196**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 3, secondo comma, 119, quinto comma, e 120, Cost..

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Campania

**Oggetto:** artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116.

**Esito:** - inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3, secondo comma, della Costituzione;  
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 119, quinto comma, e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione.

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

Le disposizioni impugnate provvedono alla copertura finanziaria di oneri derivanti, rispettivamente, dall'istituzione di un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, nonché dalla modifica della disciplina in materia di aiuti alla crescita economica (ACE), mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014).

In via preliminare, la Corte esamina le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri dichiarando fondata solo quella proposta in riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost..

La Regione, infatti, contesta l'irragionevolezza della sottrazione dal Fondo di risorse finalizzate alla rimozione degli ostacoli economici e sociali, ma non prospetta come da ciò possa derivare un pregiudizio alle sue attribuzioni costituzionali.

Di qui l'inammissibilità della questione, posto che, in riferimento ad essa, il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente quanto alla ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze (sentenza n. 246 del 2012).

Passando ad esaminare il merito, la Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost.

Secondo la Regione, le disposizioni che prevedono la destinazione delle risorse del Fondo secondo una determinata percentuale di riparto tra aree del Mezzogiorno e aree del Centro-Nord, sarebbero norme interposte nel giudizio di costituzionalità, con la conseguenza che le leggi successive dovrebbero necessariamente uniformarsi a tale percentuale, pena la loro illegittimità.

Questa tesi ad avviso della Corte non può essere condivisa.

Come da essa stessa già precisato, dal fatto che «un atto legislativo [sia stato] adottato in immediata attuazione della Costituzione, non può per ciò stesso ritenersi che sia dotato di una forza

o di un valore di legge peculiare o superiore a quello delle leggi ordinarie» (sentenza n. 85 del 1990).

Quel criterio percentuale, dunque, non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto.

Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto, come peraltro lo stesso decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) lascia intendere, allorché stabilisce che «La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (art. 4, comma 3, ultimo periodo).

Del pari non fondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 120 Cost.

Le norme impugnate non sono lesive del principio di leale collaborazione «posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenza n. 273 del 2013).

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria di oneri derivanti dall'istituzione di un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, nonché dalla modifica della disciplina in materia di aiuti alla crescita economica (ACE). - Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 - artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.41 del 14-10-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 20-23 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 30 ottobre 2014 ed iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2014.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 22 settembre 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

*uditi* l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

**1.**– La Regione Campania, con ricorso notificato il 20-23 ottobre 2014 e depositato il successivo 30 ottobre, ha promosso – in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 119, quinto comma, e 120 della Costituzione – la questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116.

Le disposizioni impugnate provvedono alla copertura finanziaria di oneri derivanti, rispettivamente, dall'istituzione di un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, nonché dalla modifica della disciplina in materia di aiuti alla crescita economica (ACE), mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014).

**2.**– In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

**2.1.**– L'eccezione di inammissibilità della questione proposta in riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost., è fondata.

La Regione, infatti, contesta l'irragionevolezza della sottrazione dal Fondo di risorse finalizzate alla rimozione degli ostacoli economici e sociali, ma non prospetta come da ciò possa derivare un pregiudizio alle sue attribuzioni costituzionali.

Di qui l'inammissibilità della questione, posto che, in riferimento ad essa, il ricorso è generico quanto alla motivazione e carente quanto alla ridondanza della disposizione impugnata sulla lesione delle proprie competenze (sentenza n. 246 del 2012).

**2.2.**– Non fondata, invece, è l'eccezione di inammissibilità della questione proposta in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., per carenza di un interesse ad agire concreto e attuale.

Con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 119 Cost., infatti, questa Corte esige, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, che sia «verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso» (sentenza n. 176 del 2012), non essendo sufficiente, a tal proposito, «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (sentenza n. 216 del 2008).

Nel caso in esame, a sostegno del ricorso la Regione, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., ha dedotto un pregiudizio concreto conseguente alla riduzione delle risorse destinate ad alimentare il Fondo per lo sviluppo e la coesione.

In attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., infatti, lo Stato ha destinato il Fondo al finanziamento di interventi speciali per le Regioni del Mezzogiorno.

Sulla base di tali risorse sono state avviate procedure volte al finanziamento di progetti di sviluppo anche nel territorio della Regione ricorrente.

La probabilità statistica che un numero imprecisato di questi progetti venga cancellato a seguito della decurtazione delle risorse è sufficientemente elevata da far ritenere ammissibile la questione sollevata in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost.

**2.3.**– Del pari non fondata è l'eccezione di inammissibilità, per genericità, della questione proposta in riferimento all'art. 120 Cost.

Ancorché formulata in termini particolarmente sintetici, la censura risulta descritta in modo sufficiente e ricollega la lesione del parametro all'unilateralità dell'intervento con il quale il legislatore statale ha ridotto il Fondo per lo sviluppo e la coesione successivamente all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata.

**3.–** Nel merito, la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., non è fondata.

Secondo la Regione, le disposizioni che prevedono la destinazione delle risorse del Fondo secondo una determinata percentuale di riparto tra aree del Mezzogiorno e aree del Centro-Nord, sarebbero norme interposte nel giudizio di costituzionalità, con la conseguenza che le leggi successive dovrebbero necessariamente uniformarsi a tale percentuale, pena la loro illegittimità.

Questa tesi non può essere condivisa.

Come questa Corte ha già avuto modo di precisare, dal fatto che «un atto legislativo [sia stato] adottato in immediata attuazione della Costituzione, non può per ciò stesso ritenersi che sia dotato di una forza o di un valore di legge peculiare o superiore a quello delle leggi ordinarie» (sentenza n. 85 del 1990).

Quel criterio percentuale, dunque, non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto.

Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto, come peraltro lo stesso decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) lascia intendere, allorché stabilisce che «La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (art. 4, comma 3, ultimo periodo).

**3.1.–** Del pari non fondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 120 Cost.

Le norme impugnate non sono lesive del principio di leale collaborazione «posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenza n. 273 del 2013).

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

**1)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116, promossa – in riferimento all'art. 3, secondo comma, della Costituzione – dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

**2)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 116 del 2014, promossa – in riferimento agli artt. 119, quinto comma, e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione – dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giuliano AMATO, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2015.



## **Sentenza: 23 settembre 2015, n. 206**

**Materia:** lavoro.

**Parametri invocati:** articoli 3, 51, primo comma della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Tribunale di Enna.

**Oggetto:** articolo 54, comma 4, della legge della Regione Sicilia 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione).

**Esito:** non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 54, comma 4, della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Enna

**Estensore nota:** Caterina Orione

### **Sintesi:**

Il Tribunale di Enna, in funzione di giudice monocratico del lavoro, nel corso di un giudizio riguardante l'impugnazione della graduatoria unica distrettuale formulata al fine dell'avviamento al lavoro degli operai forestali con garanzie occupazionali, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 54, comma 4, della disciplina di cui in oggetto.

Il rimettente ritiene violati gli articoli della Costituzione sopracitati, in quanto il dettato letterale della disposizione impugnata comporterebbe una sostanziale disparità di trattamento tra i lavoratori.

Il complesso quadro normativo ricostruito dal Tribunale è relativo allo scorrimento di una graduatoria di operai a tempo indeterminato, di operai con garanzia di fascia occupazionale per centocinquanta giornate lavorative ai fini previdenziali, di operai con garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate lavorative ai fini previdenziali.

Agli operai forestali, suddivisi per contingenti distrettuali, inseriti in suddette graduatorie, la Regione siciliana garantisce l'impiego su base annuale per un determinato numero di giornate.

L'articolo 54 prevede un'ulteriore categoria di operai forestali, con l'istituzione, in ogni distretto, di un contingente ad esaurimento con garanzia occupazionale formato da operai che hanno avuto un rapporto di lavoro a tempo determinato con gli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali.

Ad avviso del Tribunale, il meccanismo di scorrimento tra fasce previsto dalla disciplina costituita dall'articolo 54, commi 4, secondo il tenore letterale, "*disposto inequivocabile*", di essa, sarebbe preclusivo dell'avviamento al lavoro stabilizzato dei lavoratori del contingente ad esaurimento, poiché l'inciso "solo in sede di prima applicazione" relativo al loro posizionamento in coda agli altri operai non sarebbe sufficiente di per sé a garantire, a regime, la garanzia occupazionale, anche adottando un'interpretazione costituzionalmente orientata, osservante del principio di uguaglianza e di parità di trattamento, in quanto il dato letterale non sarebbe superabile in alcun modo.

La Corte nell'esame della questione, conferma il quadro normativo ricostruito dal Tribunale di Enna. L'interpretazione della disposizione impugnata non è invece ritenuta adeguata, poiché "*tale interpretazione deve tener conto del contesto normativo in cui la disposizione denunciata si inserisce e valorizzare la sua ratio*".

Per cui la Corte procede alla contestuale e completa disamina delle disposizioni della disciplina per affermare che l'impugnato art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, non

solo deve essere letto in coerenza con il contesto normativo in cui si inserisce (articolo 54, comma 5), ma soprattutto deve essere inteso nel senso che l'inserimento degli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento posposto all'ultimo dei lavoratori (c.d. centocinquantunisti) è previsto solo in sede di prima applicazione, in quanto la disciplina, non solo in forza del contesto letterale, ma altresì di un'interpretazione costituzionalmente orientata, prevede per tali soggetti una deroga alla parità di trattamento solo ed esclusivamente proprio in sede di prima applicazione, poiché l'insieme delle altre disposizioni consente ai suddetti lavoratori l'avviamento al lavoro nel rispetto delle norme sullo scorrimento della graduatoria.

La Corte, nel respingere la questione di illegittimità costituzionale, richiama la propria giurisprudenza affermando che. «*eventuali residue incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione*» (sentenza n. 198 del 2003, nonché, negli stessi termini, sentenze n. 316 del 2001 e n. 113 del 2000).

**Lavoro - Operai forestali impiegati per l'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta - Posposizione degli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento in sede di formazione della graduatoria unica distrettuale per l'avviamento al lavoro. - Legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), art. 54, comma 4. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.43 del 28-10-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), promosso dal Tribunale ordinario di Enna nel procedimento vertente tra G.G.B. ed altri e l'Assessorato regionale al lavoro della previdenza sociale della formazione professionale e dell'emigrazione della Regione siciliana ed altri, con ordinanza del 18 ottobre 2011, iscritta al n. 250 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale ordinario di Enna, in composizione monocratica e in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale), il quale stabilisce che «Al fine dell'avviamento al lavoro gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento sono inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'articolo 53, comma 1, e sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti». Secondo il giudice rimettente, l'impugnato art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, viola gli evocati parametri costituzionali nella parte in cui «non prevede

che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento ex art. 54, comma 1, della medesima legge, e inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'art. 53, comma 1, sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti solo in sede di prima applicazione».

Al fine di chiarire i termini della questione sollevata, il giudice a quo espone anzitutto il quadro normativo in cui la disposizione censurata si inserisce.

Il Tribunale ordinario di Enna precisa che la Regione siciliana riconosce talune garanzie occupazionali agli operai forestali, dei quali la propria amministrazione forestale si avvale per le esigenze connesse all'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta.

A tale scopo, ciascun lavoratore è incluso, a seconda della garanzia occupazionale, in uno dei tre contingenti, previsti in ciascun distretto forestale, quello degli operai a tempo indeterminato, o degli operai con garanzia di fascia occupazionale per centocinquantuno giornate annue, o infine degli operai con garanzia di fascia occupazionale per centouno giornate annue (art. 46, comma 1, rispettivamente, lettere a, b e c, della legge regionale n. 16 del 1996).

Per ciascuno di tali contingenti distrettuali è formata una graduatoria, che viene aggiornata semestralmente (art. 50, commi 1 e 3, della legge regionale n. 16 del 1996).

In occasione di tali periodici aggiornamenti, è possibile, per ciascuno dei lavoratori inseriti nelle graduatorie dei vari contingenti distrettuali, scorrere dalla fascia immediatamente inferiore di garanzia occupazionale a quella superiore (nella quale si siano resi disponibili posti), secondo il meccanismo di sostituzione previsto dall'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996.

Al fine dell'avviamento al lavoro degli operai con garanzie occupazionali, l'art. 53, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996, prevede la formulazione di «un'unica graduatoria distrettuale comprendente nell'ordine i lavoratori a tempo indeterminato, i centocinquantunisti e i centunisti secondo la posizione da ciascuno ricoperta nella graduatoria di appartenenza».

In aggiunta ai tre menzionati contingenti di operai forestali – che erano già contemplati dalla previgente legislazione regionale – l'art. 54, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996, ha istituito, in ciascun distretto forestale, un «contingente ad esaurimento», formato da «operai che hanno avuto un rapporto di lavoro a tempo determinato con gli uffici centrali e periferici del Dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali [...] non inferiore a cinquecento giornate lavorative ai fini previdenziali in tre anni consecutivi nel periodo 1992/1995»; lo stesso art. 54, comma 1, ha attribuito ai lavoratori dei contingenti ad esaurimento una garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue.

Il Tribunale ordinario di Enna è chiamato a decidere su un giudizio originato dal ricorso proposto da alcuni operai forestali che, per effetto dello scorrimento previsto dall'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996, avevano conseguito, in due distretti, la garanzia occupazionale per centocinquantuno giornate lavorative.

Essi chiedono la rettifica della graduatoria distrettuale per l'avviamento al lavoro formulata ai sensi dell'art. 53, comma 1, della stessa legge.

Il rimettente precisa che i ricorrenti lamentano l'illegittimità della graduatoria per violazione dell'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996.

Mentre «in sede di prima applicazione» della disposizione censurata gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento erano stati effettivamente inseriti in graduatoria dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti, successivamente, in occasione degli aggiornamenti della graduatoria, i lavoratori che, come essi ricorrenti, per effetto del citato scorrimento, erano transitati dalla fascia immediatamente inferiore degli operai con garanzia occupazionale di centouno giornate lavorative a quella dei centocinquantunisti, erano stati invece collocati in coda agli operai dei contingenti ad esaurimento.

Il giudice a quo muove dal presupposto che il denunciato art. 54, comma 4, alla luce del suo univoco tenore letterale, sia tale da precludere un'esegesi secondo il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata.

Esso dispone che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento siano inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti non soltanto «in sede di prima applicazione» – cioè all'atto della prima formulazione della graduatoria unica distrettuale per l'avviamento al lavoro

prevista dall'art. 53, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996 – ma anche in occasione degli aggiornamenti semestrali della stessa graduatoria.

Il rimettente afferma quindi che l'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, così interpretato, nella parte in cui «non prevede che gli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento ex art. 54, comma 1, della medesima legge, e inclusi nella graduatoria unica distrettuale disciplinata dall'art. 53, comma 1, sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti solo in sede di prima applicazione», si pone in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

Esso determina un'irragionevole disparità di trattamento tra lavoratori che godono della medesima garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative annue e, in particolare, un irragionevole deteriore trattamento dei centocinquantunisti del contingente ad esaurimento rispetto ai centocinquantunisti del contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996.

In occasione degli aggiornamenti periodici della graduatoria unica distrettuale per l'avviamento al lavoro, infatti, gli operai del contingente ad esaurimento verrebbero costantemente postposti agli operai che, per effetto dello scorrimento dalla fascia inferiore, sono transitati nel contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), con la conseguenza che i primi risultano costantemente postergati ai secondi nell'avviamento al lavoro.

**2.–** La difesa della Regione siciliana ha eccepito l'inammissibilità della questione perché il rimettente, malgrado abbia preso in considerazione un'interpretazione costituzionalmente conforme del censurato art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996 – nel senso, da lui stesso auspicato, che la collocazione degli operai iscritti nel contingente ad esaurimento in coda all'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti debba valere «solo in sede di prima applicazione» di detta disposizione – non l'ha adottata.

L'eccezione non è fondata perché il giudice a quo ha fornito, nell'ordinanza di rimessione, una motivazione adeguata in ordine all'affermata impossibilità di adottare la citata soluzione interpretativa, ritenuta conforme alla Costituzione.

Il Tribunale ordinario di Enna ha argomentato al riguardo che il dettato dell'impugnato art. 54, comma 4, là dove stabilisce che gli operai dei contingenti ad esaurimento «sono inseriti dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti», non prevedendo limitazione alcuna, deve reputarsi univoco nel senso di stabilire la posposizione dei detti operai anche in occasione degli aggiornamenti periodici della graduatoria per l'avviamento al lavoro e, perciò, preclusivo di un'interpretazione che circoscriva tale posposizione alla sola prima formulazione della stessa graduatoria.

La motivazione circa l'impossibilità di pervenire all'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, al di là dell'effettiva correttezza della tesi circa l'univocità del tenore letterale dell'art. 54, comma 4 – assunto che dovrà essere più approfonditamente valutato nel prosieguo – deve ritenersi idonea ad escludere la sussistenza della dedotta ragione di inammissibilità.

**3.–** Nel merito, la questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

**3.1.–** Come si è visto, l'art. 54, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996, nell'istituire, in ciascun distretto, i contingenti ad esaurimento – formati da operai che avevano avuto con l'amministrazione forestale regionale un rapporto di lavoro a tempo determinato non inferiore a cinquecento giornate lavorative in tre anni consecutivi nel periodo 1992-1995 – ha attribuito a tali lavoratori una garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative annue.

La garanzia occupazionale conferita agli operai dei contingenti ad esaurimento è uguale a quella riconosciuta agli operai del contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996, ai quali pure spetta, in base a tale disposizione, la garanzia dell'impiego per centocinquantuno giornate annue.

L'art. 53, comma 1, della legge regionale n. 16 del 1996, al fine dell'avviamento al lavoro degli operai forestali con garanzie occupazionali, prevede – come pure si è visto – la formulazione di un'unica graduatoria distrettuale, comprendente, nell'ordine, i lavoratori a tempo indeterminato, i centocinquantunisti e i centunisti, secondo la posizione da ciascuno ricoperta nella graduatoria di appartenenza.

Da tale disposizione risulta quindi che il legislatore regionale, a fronte delle richieste di assunzione da parte dell'amministrazione forestale regionale, ha stabilito l'ordine di priorità da seguire nell'avviamento al lavoro degli operai forestali in base all'entità delle garanzie occupazionali ad essi riconosciute dalla legge regionale citata.

Lo stesso dettato legislativo è segnato dalla corrispondenza tra entità delle garanzie occupazionali del lavoratore e precedenza dello stesso nell'avviamento al lavoro.

Pertanto, sarebbe ingiustificato, e integrerebbe, quindi, una discriminazione irragionevole, che in occasione degli aggiornamenti periodici delle graduatorie distrettuali per l'avviamento al lavoro gli operai del contingente ad esaurimento, pur godendo, al pari di quelli iscritti nel contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996, di una garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate lavorative annue, siano costantemente postposti per l'avviamento al lavoro a quelli che, per effetto dello scorrimento dalla fascia inferiore, sono transitati in quest'ultimo contingente.

L'esegesi fatta propria dal rimettente condurrebbe quindi ad un contrasto con il principio di eguaglianza, perché comporterebbe un irragionevole deterioro trattamento dei centocinquantunisti del contingente ad esaurimento rispetto ai centocinquantunisti del contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996.

L'interpretazione della disposizione censurata secondo canoni che ne assicurino la conformità alla Costituzione porta perciò a reputare che, per scongiurare irragionevoli discriminazioni, la posposizione degli operai del contingente ad esaurimento rispetto ai centocinquantunisti di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996, debba valere solo in sede di prima formulazione della graduatoria per l'avviamento al lavoro e non anche in occasione degli aggiornamenti periodici della stessa.

**3.2.–** Contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale rimettente, tale operazione ermeneutica è possibile.

L'indicata interpretazione costituzionalmente adeguata non è preclusa dal dettato dell'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, che ad essa si presta, solo che della norma venga data un'interpretazione non meramente letterale, come quella adottata dal giudice a quo.

Tale interpretazione deve tener conto del contesto normativo in cui la disposizione denunciata si inserisce e valorizzare la sua ratio.

**3.2.1.–** Quanto alla lettura sistematica, all'impugnato comma 4 dell'art. 54 della legge regionale n. 16 del 1996, fa seguito il comma 5, in cui si legge che, «Per quanto non previsto», ai lavoratori del contingente ad esaurimento si applicano, tra l'altro, «tutte le altre norme concernenti i lavoratori con garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue».

In base a tale disposizione, deve ritenersi che anche agli operai dei contingenti ad esaurimento si applica, come ai centocinquantunisti di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 1996, lo scorrimento – previsto dal già citato art. 52, comma 1, della medesima legge e possibile in sede di aggiornamento periodico delle graduatorie – dalla fascia inferiore di garanzia occupazionale di centocinquantuno giornate annue lavorative a quella superiore degli operai a tempo indeterminato.

Pertanto, in occasione degli aggiornamenti semestrali delle graduatorie, gli operai del contingente ad esaurimento, potendo anch'essi transitare nella fascia superiore degli operai a tempo indeterminato, non potrebbero essere collocati in coda agli operai che, per effetto dello scorrimento dalla fascia dei centunisti, sono transitati nel contingente di cui all'art. 46, comma 1, lettera b).

Ne consegue che l'impugnato art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, letto in coerenza con il contesto normativo in cui si inserisce, deve essere inteso nel senso che l'inserimento degli operai iscritti nei contingenti ad esaurimento in coda all'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti è previsto solo in sede di prima applicazione.

**3.2.2.**– Quanto alla lettura teleologica della disposizione denunciata, deve rilevarsi che, interpretando l'art. 54, comma 4, della legge regionale n. 16 del 1996, nel senso, fatto proprio dal giudice a quo, della posposizione dei centocinquantunisti ad esaurimento anche in occasione degli aggiornamenti della graduatoria per l'avviamento al lavoro, tali lavoratori sarebbero in concreto posposti non solo ai centocinquantunisti, come vuole il detto comma 4, ma anche ai centunisti che, per scorrimento, siano transitati alla fascia superiore, nonché agli altri operai, già appartenenti a contingenti ulteriormente sotto ordinati, che, per lo stesso meccanismo, abbiano progressivamente avuto accesso al contingente dei centocinquantunisti.

Anche al fine di evitare un sostanziale stravolgimento della sua ratio, il denunciato art. 54, comma 4, deve quindi essere letto nel senso che la posposizione degli operai del contingente ad esaurimento è prevista solo in sede di prima applicazione della disposizione.

**3.3.**– Questa Corte ha più volte sottolineato che «eventuali residue incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione» (sentenza n. 198 del 2003, nonché, negli stessi termini, sentenze n. 316 del 2001 e n. 113 del 2000).

**3.4.**– Si deve quindi concludere che la questione non è fondata poiché il denunciato art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana n. 16 del 1996, deve essere interpretato nel senso, conforme alla Costituzione, che l'inserimento degli operai del contingente ad esaurimento nella graduatoria distrettuale per l'avviamento al lavoro dopo l'ultimo dei lavoratori centocinquantunisti è previsto solo in sede di prima applicazione.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, della legge della Regione siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Enna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Silvana SCIARRA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2015.

## **Sentenza: 7 ottobre 2015, n. 215**

**Materia:** energia, tutela ambientale

**Parametri invocati:** Violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Cost.

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30 (Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 “Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt”)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30 - Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 “Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt”, limitatamente alle parole “*le modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 m.,*”;

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso un ricorso per il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30 (Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 “Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt”) per violazione dell'articolo 1-sexies del d.l. 29 agosto 2003, n. 239 (disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 27 ottobre 2003, n. 290, e dall'articolo 117 secondo comma, lettera s, della Costituzione.

La norma ha sostituito il comma 6 dell'art. 2 della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24, con il seguente: “*6. Non sono soggette all'obbligo dell'autorizzazione le modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 m., le trasformazioni di linee con conduttori nudi in linee con cavo aereo, gli adeguamenti alle tensioni di esercizio normalizzate e le sostituzioni dei componenti, a condizione che tali interventi non comportino variazioni alla natura del progetto precedentemente approvato né incremento della potenza già autorizzata e non ricadano in zone soggette a tutela dei beni culturali e del paesaggio ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. È in ogni caso fatto salvo l'obbligo di progettazione tecnica e relativo collaudo*”.

Il ricorrente sostiene che la nuova disposizione regionale ha inserito nella previgente disciplina relativa a tutte le linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt una esenzione dall'autorizzazione per tutte le varianti di tracciato che non superino i 500 metri.

Inoltre, ove tale esenzione fosse ritenuta applicabile anche agli elettrodotti facenti parte della Rete di trasmissione nazionale (RTN), la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 1-sexies del d.l. n. 239 del 2003.

Tale articolo, infatti, stabilisce che la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica sono soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dall'autorità statale (comma 1) e non di quella regionale e si prevede altresì l'esenzione dall'autorizzazione per alcune ipotesi di interventi sostitutivi e di manutenzione degli elettrodotti ma senza ricomprendervi anche le varianti di tracciato (comma 4-*quinquies*).

La Corte ritiene fondata la questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato con il riferimento all'articolo 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2014, disponendo una

generalizzata deroga all'obbligo di autorizzazione per le modifiche di tracciato inferiori a 500 metri, perché questa avrebbe operato un'indebita restrizione del campo di applicazione della disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Costituzione.

L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della "tutela ambientale" e la Corte richiama la propria precedente giurisprudenza (sentenza 225/2009 e 234/2009), e rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale comprese la "produzione", il "trasporto" e la "distribuzione nazionale dell'energia".

L'art. 20, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006, estende la verifica di assoggettabilità ai progetti "inerenti modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente, nonché quelli di cui all'allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo".

Tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità attribuiti alla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si annoverano, nell'Allegato IV della Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, oltre agli "elettrrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale, con tensione nominale superiore a 100 KV e con tracciato di lunghezza superiore a 3 km" (punto 7, lettera z), anche le "modifiche o estensioni di progetti di cui all'Allegato III o all'Allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente" (punto 8, lettera t).

Nella logica del legislatore statale, dunque, la modifica del tracciato degli elettrodotti, anche di scarsa entità, non è aprioristicamente esclusa da qualsiasi forma di controllo preventivo, bensì è assoggettata ad una valutazione da effettuare di volta in volta sulle ripercussioni negative che possano nuocere allo specifico contesto territoriale interessato dall'opera.

La legge regionale impugnata invece, contemplando tra gli interventi esenti da preventiva autorizzazione o da denuncia tutte le varianti di tracciato degli impianti elettrici esistenti inferiori a 500 metri, a prescindere dal loro concreto impatto sui valori ambientali, ha l'effetto di sottrarre automaticamente tali opere anche alla valutazione d'impatto ambientale, la quale costituisce un sub-procedimento che necessariamente si innesta nel procedimento principale di autorizzazione o approvazione.

La disposizione regionale impugnata è pertanto costituzionalmente illegittima nella parte in cui ha escluso dall'obbligo dell'autorizzazione le modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 metri.

**Opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt - Esenzione dall'autorizzazione per le varianti di tracciato che non superino i 500 metri. - Legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30 (Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 "Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt"), art. 1, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 11-11-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30 (Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 "Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt"), promosso dal Presidente del



Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-24 dicembre 2014, depositato in cancelleria il 30 dicembre 2014 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2014.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

*uditi* l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto, 22 ottobre 2014, n. 30 (Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 "Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt"), articolando due ordini di censure di illegittimità costituzionale.

Nella parte in cui ha introdotto, con riguardo alle opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt, un'esenzione dall'autorizzazione per le varianti di tracciato che non superino i 500 metri, la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 1-sexies del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 ottobre 2003, n. 290, il quale stabilisce che, per la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica, la competenza a rilasciare l'autorizzazione è dell'autorità statale e non prevede alcuna esenzione per le varianti di tracciato.

La stessa disposizione impugnata, inoltre, disponendo una generalizzata deroga all'obbligo di autorizzazione per le modifiche di tracciato che non superino i 500 metri, avrebbe operato una indebita restrizione del campo di applicazione della disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), ponendosi così in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'Allegato III, lettera z) e all'Allegato IV, punto 7., lettera z), della Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché in relazione all'Allegato III, lettera ag, e all'Allegato IV, punto 8., lettera t), della Parte seconda del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006.

2.– In via pregiudiziale, la Regione resistente eccepisce che il ricorso sarebbe tardivo in quanto, pur formalmente rivolto contro l'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2014, di modifica del comma 6 dell'art. 2 della legge regionale n. 24 del 2014, in realtà colpirebbe tale ultima norma in parti che non sarebbero state toccate dalle modifiche apportate dalla legge regionale oggi impugnata.

L'eccezione è infondata.

Il fatto che la disposizione originaria modificata da quella ora oggetto di censura non sia stata a suo tempo impugnata dallo Stato non rileva, poiché – anche senza considerare la circostanza che la modifica presenta comunque un contenuto di novità – la nuova disposizione ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato.

L'omessa impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di precedenti norme regionali, analoghe alle disposizioni oggetto di ricorso, non ha rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (si vedano, ex plurimis, sentenze n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

Né rileva l'argomento sollevato dalla Regione Veneto, secondo cui l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale farebbe comunque rivivere la norma previgente avente il medesimo contenuto precettivo tacciato oggi di illegittimità. Il giudizio promosso in via principale, infatti, «colpisce il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti» (sentenza n. 195 del 2015).

3.– La prima questione di legittimità costituzionale, concernente la violazione della potestà dello Stato di autorizzare la costruzione e l'esercizio di elettrodotti «facenti parte della rete nazionale di trasporto», è formulata tramite la mera denuncia della violazione di una norma statale interposta (l'art. 1-sexies, comma 1, del d.l. n. 239 del 2003), senza che sia indicata la competenza legislativa di cui quest'ultima sarebbe espressione ed è quindi inammissibile.

Ai fini dell'ammissibilità della censura, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe invece dovuto illustrare le ragioni per le quali la disposizione invocata sarebbe espressiva di un principio fondamentale e la materia, attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, alla quale sarebbe riconducibile.

Peraltro, anche volendo considerare riferito alla questione in esame il parametro costituzionale nell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Cost., evocato nel contesto argomentativo della seconda questione di costituzionalità, relativa, come si vedrà, alla ritenuta indebita restrizione del campo di applicazione della disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale, si tratterebbe comunque di un riferimento erroneo.

Pur convergendo infatti, nella fattispecie normativa oggetto dello scrutinio di costituzionalità, interessi di varia natura, come quelli attinenti alla «tutela dell'ambiente» e al «governo del territorio», in essa appare centrale il profilo afferente alla regolamentazione e al controllo delle attività di realizzazione della rete elettrica in vista di un efficiente approvvigionamento dei diversi ambiti territoriali.

È dunque corretto ritenere che si verta nella materia, attribuita alla potestà legislativa concorrente, riguardante la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma terzo, Cost.).

Per quanto esposto, il primo mezzo di impugnazione è inammissibile per mancata (sentenza n. 51 del 2006) o, comunque, erronea individuazione del parametro costituzionale (sentenza n. 285 del 2005).

4.– L'Avvocatura generale dello Stato lamenta altresì che il denunciato art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2014, disponendo una generalizzata deroga all'obbligo di autorizzazione per le modifiche di tracciato inferiori a 500 metri, avrebbe operato un'indebita restrizione del campo di applicazione della disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

La questione è fondata.

L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della «tutela ambientale» (sentenze n. 234 e n. 225 del 2009), e rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la «produzione», il «trasporto» e la «distribuzione nazionale dell'energia» (sentenza n. 88 del 2009).

L'art. 20, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006, estende la verifica di assoggettabilità ai progetti «inerenti modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente, nonché quelli di cui all'allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo».

Tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità attribuiti alla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si annoverano, nell'Allegato IV della

Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, oltre agli «elettrorodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale, con tensione nominale superiore a 100 KV e con tracciato di lunghezza superiore a 3 km» (punto 7., lettera z), anche le «modifiche o estensioni di progetti di cui all'Allegato III o all'Allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente (punto 8., lettera t).

Nella logica del legislatore statale, dunque, la modifica del tracciato degli elettrorodotti, anche di scarsa entità, non è aprioristicamente esclusa da qualsiasi forma di controllo preventivo, bensì è assoggettata ad una prognosi da effettuare di volta in volta sulle ripercussioni negative che possano nuocere allo specifico contesto territoriale interessato dall'opera (si pensi, per l'appunto, ai siti di importanza comunitaria ovvero alle zone speciali di conservazione).

La legge regionale impugnata invece, contemplando tra gli interventi esenti da preventiva autorizzazione o da denuncia tutte le varianti di tracciato degli impianti elettrici esistenti inferiori a 500 metri, a prescindere dal loro concreto impatto sui valori ambientali, ha l'effetto di sottrarre automaticamente tali opere anche alla valutazione d'impatto ambientale, la quale costituisce un subprocedimento che necessariamente si innesta (quale suo «presupposto o parte integrante»: si veda l'art. 29 del d.lgs. n. 152 del 2006) nel procedimento (principale) di autorizzazione o approvazione (si veda, per un caso analogo, la sentenza n. 120 del 2010, punto 1.2. del Considerato in diritto).

La circostanza che la valutazione d'impatto ambientale non possa esplicarsi quando l'attività sia resa "libera", nel senso di sottratta a una preventiva autorizzazione, esclude che possa essere seguita la tesi interpretativa suggerita dalla difesa regionale, secondo la quale la norma impugnata presupporrebbe già la «piena applicabilità della normativa statale in materia di tutela dell'ambiente, pur in assenza di un espresso richiamo».

La disposizione regionale impugnata è pertanto costituzionalmente illegittima nella parte in cui ha escluso dall'obbligo dell'autorizzazione le modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 metri.  
per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

**1)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30 (Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 "Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt"), limitatamente alle parole «le modifiche di linee esistenti per variazioni di tracciato inferiore a 500 m.,»;

**2)** dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 22 ottobre 2014, n. 30 (Modifica della legge regionale 6 settembre 1991, n. 24 "Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici sino a 150.000 volt"), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 1-sexies del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Daria de PRETIS, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2015.

## **Sentenza: 20 ottobre 2015, n. 217**

**Materia:** professioni

**Parametri invocati:** articolo 117, terzo comma, Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 2, comma 1, e articolo 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, e dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali) e, di conseguenza, delle restanti disposizioni della medesima legge regionale

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

La Corte costituzionale si esprime, a seguito di ricorso governativo, sulla legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali), in particolare sull'articolo 2, comma 1 e sull'articolo 5, comma 1, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione là dove riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie «professioni» e «tutela della salute».

Nella sentenza, la Corte ribadisce la propria giurisprudenza consolidata in materia di professioni dichiarando l'illegittimità costituzionale non solo degli articoli impugnati, ma dell'intera legge della Regione Umbria.

Alla dichiarazione di illegittimità delle disposizioni impugnate e dell'intera legge per violazione dei principi fondamentali in materia di professioni di cui all'articolo 117, comma terzo, Cost. la Corte perviene osservando che:

a proposito della regolamentazione approvata da parte di alcune Regioni, in relazione alle attività definite discipline bionaturali, è stato costantemente ribadito (dalla Corte) che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)» (sentenza n. 98 del 2013);

«tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione» vi è quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007), (sentenza n. 98 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 178 del 2014).

Conclude la Corte che l'istituzione, ad opera dell'impugnato articolo 5, comma 1, dell'elenco degli operatori in discipline bionaturali, è di per sé sintomatica dell'individuazione di una nuova professione e che non si tratta di porre in essere una mera ricognizione di professioni già riconosciute dalla legge dello Stato, come alla legge regionale sarebbe consentito fare (sentenze n. 230 del 2011 e n. 271 del 2009), quanto piuttosto di individuarne una nuova, pertanto non soltanto dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, ma poiché le restanti disposizioni contenute nella legge regionale dell'Umbria n. 19 del 2014 presentano un inscindibile legame funzionale con quelle fatte oggetto di specifica impugnazione, di conseguenza la declaratoria di illegittimità costituzionale non può non estendersi all'intero testo della legge regionale.

**Regolamentazione delle discipline bionaturali - Istituzione di un elenco regionale degli operatori. - Legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali), artt. 2, comma 1, e 5, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 11-11-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

*Udito* nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

*udito* l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

**1.**– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione principale di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali), chiedendo, altresì, a questa Corte, di valutare se le ulteriori disposizioni della stessa legge regionale debbano essere anch'esse dichiarate incostituzionali in via consequenziale.

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie «professioni» e «tutela della salute», perché, in contrasto con il principio fondamentale che riserva allo Stato l'individuazione delle figure professionali – principio che, per le professioni sanitarie, si ricava, in particolare, dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie) – individuano la figura professionale, da ascrivere all'ambito di quelle sanitarie, di operatore in discipline bionaturali.

**2.**– La questione è fondata perché gli impugnati artt. 2, comma 1, e 5, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2014, eccedono i limiti della competenza legislativa regionale nella materia, di legislazione concorrente, delle «professioni».

**2.1.**– Con la legge regionale n. 19 del 2014, la Regione Umbria ha dettato una regolamentazione complessiva delle discipline bionaturali, al dichiarato scopo di valorizzare le stesse, favorendo il

coordinamento tra gli operatori e promuovendo la qualificazione dell'offerta dei relativi servizi (art. 1).

Le due disposizioni specificamente impugnate stabiliscono, rispettivamente, che «Ai fini della presente legge per discipline bionaturali si intendono le attività e le pratiche individuate dalla Giunta regionale, con proprio atto, che hanno come finalità il mantenimento o il recupero dello stato di benessere della persona per il miglioramento della sua qualità di vita.

Tali pratiche, che non hanno carattere di prestazione sanitaria, tendono a stimolare le risorse vitali dell'individuo con metodi ed elementi naturali la cui efficacia sia stata verificata nei contesti culturali e geografici in cui le discipline sono sorte e si sono sviluppate» (art. 2, comma 1) e che «Per le finalità di cui all'articolo 1, presso la struttura competente della Giunta regionale, è istituito l'elenco regionale ricognitivo degli operatori in discipline bionaturali» (art. 5, comma 1).

La legge regionale n. 19 del 2014, inoltre, sempre per la finalità indicata nell'art. 1, istituisce, presso la struttura competente della Giunta regionale, l'elenco dei soggetti che offrono formazione nelle discipline bionaturali (art. 3); assegna alla Regione il compito di promuovere la costituzione di reti per il benessere tra gli operatori in tali discipline attraverso la costituzione di associazioni professionali (art. 4); dispone che l'iscrizione nell'elenco regionale degli operatori in discipline bionaturali ha luogo su richiesta di questi ultimi alla competente struttura regionale, la quale può verificare il possesso dei requisiti dichiarati a tale fine (art. 5, commi 2 e 3) e demanda alla Giunta regionale la definizione delle modalità, delle procedure e della documentazione da presentare per l'iscrizione nell'elenco (art. 5, comma 4); istituisce, presso la Giunta regionale, il Comitato tecnico per la valorizzazione delle discipline bionaturali, stabilendone la composizione, le funzioni ed i compiti (art. 6); prevede che la Giunta regionale presenti, con cadenza biennale, alla competente Commissione consiliare permanente dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria, una relazione sullo stato di attuazione della legge (art. 7); disciplina la copertura finanziaria (art. 8).

**2.2.**– Questa Corte ha in più occasioni scrutinato, nell'ambito di giudizi promossi in via principale, normative regionali di regolamentazione di attività professionali.

In tali occasioni, e, in particolare, a proposito della regolamentazione, da parte di alcune Regioni, delle attività definite discipline bionaturali, è stato costantemente ribadito che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)» (sentenza n. 98 del 2013).

A tale considerazione di ordine generale, questa Corte ha aggiunto che «tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione» vi è «quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché “l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale” (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenza n. 98 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 178 del 2014).

**2.3.**– Nella fattispecie di cui qui si discute il legislatore regionale ha individuato nuove figure professionali, ignote, come tali, alla legge statale.

L'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2014, definisce i compiti lavorativi assegnati agli operatori in discipline bionaturali, compendati nel riferimento alla finalità

del «mantenimento o [del] recupero dello stato di benessere della persona per il miglioramento della sua qualità di vita», nonché nell'indicazione che tale fine venga conseguito stimolando «le risorse vitali dell'individuo con metodi ed elementi naturali».

E' irrilevante l'incompiuta definizione dell'attività lavorativa, posto che è rimesso ai meccanismi procedurali previsti dalla stessa legge denunciata – in specie, ad un atto della Giunta regionale, cui si demanda la puntuale individuazione delle attività e delle pratiche che costituiscono discipline bionaturali – riempire i contenuti lasciati parzialmente aperti dall'art. 2, comma 1 (sentenza n. 93 del 2008; sentenze n. 230 e n. 77 del 2011, n. 449 del 2006).

Si deve anche notare che l'istituzione, ad opera dell'impugnato art. 5, comma 1, dell'elenco degli operatori in discipline bionaturali, è di per sé sintomatica dell'individuazione di una nuova professione. Né varrebbe osservare che lo stesso art. 5, comma 1, definisce «ricognitivo» l'elenco in questione.

Non si tratta, in realtà, di porre in essere una mera ricognizione di professioni già riconosciute dalla legge dello Stato, come alla legge regionale sarebbe consentito fare (sentenze n. 230 del 2011 e n. 271 del 2009), quanto piuttosto di individuarne una nuova.

Non a caso i commi 4 e 3 dell'art. 5 prevedono, rispettivamente, la definizione, da parte della Giunta regionale, della documentazione da presentare per l'iscrizione nell'elenco e la verifica del possesso dei requisiti dichiarati a tale fine.

Si deve quindi concludere che le disposizioni impugnate identificano la nuova professione di operatore in discipline bionaturali e travalicano i limiti della potestà legislativa regionale nella materia, di competenza concorrente, delle «professioni».

**2.4.**– L'inquadramento dell'impugnata disciplina nell'ambito materiale delle «professioni» rende priva di rilievo, ai fini che qui interessano, l'indagine sul se le pratiche bionaturali abbiano (come affermato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2014) o no (come sostenuto nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri) carattere di prestazione sanitaria, atteso che «l'individuazione di una specifica area caratterizzante la “professione” è ininfluenta ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 40 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 230 del 2011, n. 271 e n. 138 del 2009, n. 222 e n. 93 del 2008, n. 424 del 2005).

**3.**– Le restanti disposizioni contenute nella legge reg. Umbria n. 19 del 2014 presentano un inscindibile legame funzionale con quelle fatte oggetto di specifica impugnazione. In assenza di queste ultime, le prime restano, di conseguenza, prive di autonoma portata normativa. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale non può non estendersi all'intero testo della legge regionale.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19 (Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali) e, di conseguenza, delle restanti disposizioni della medesima legge regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Silvana SCIARRA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2015.

## **Sentenza: 22 settembre 2015, n. 218**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica- assunzione di personale da parte di enti territoriali

**Parametri invocati:** articoli 3, 97 e 117 terzo comma Costituzione

**Giudizio:** legittimità in via principale

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** decreto legge 24 giugno 2014, n.90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114) articolo 3 comma 5

**Esito:** - inammissibilità della questione in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione  
- non fondatezza della questione con riferimento all'articolo 117 terzo comma Cost.

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

### **Sintesi:**

La Regione Veneto impugna l'articolo 3, comma 5, del d.l. 90/2014 in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione prevede che negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente disponendo, tra l'altro, l'abrogazione dell'articolo 76, comma 7, del d.l. 112/2008 convertito con l.133/2008.

Secondo la Regione ricorrente, tale disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto sostituirebbe alla precedente normativa, già di dubbia costituzionalità, una disciplina di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica, in modo non conforme alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale e quindi in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, l'eliminazione del divieto di assumere previsto dalla norma abrogata (art. 76, comma 7, del d.l.112/2008), nei confronti degli enti per i quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, con l'imposizione a tutti gli enti degli stessi limiti alle assunzioni di personale, creerebbe un'ingiustificata discriminazione tra enti locali che abbiano perseguito il contenimento della spesa pubblica e quelli che invece abbiano sfiorato tale limite percentuale, ciò in contrasto con i canoni di eguaglianza, ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, chiede che il ricorso venga dichiarato inammissibile e comunque infondato.

In particolare viene eccepita dalla difesa erariale l'inammissibilità per assoluta genericità del ricorso, nonché per carenza di interesse della ricorrente a ottenere una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina introdotta dalla norma impugnata.

Secondo il governo infatti un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della norma impugnata comporterebbe la riviviscenza della norma abrogata (il citato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008), recante maggiori limiti dei poteri di assunzione degli enti.

La Corte Costituzionale respinge entrambe le eccezioni, e in particolare, per l'ultima, ricorda che il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate (sentenza 13/2012).

Nella specie, la norma impugnata interviene in tema di limiti alle assunzioni di personale da parte degli enti territoriali, dettando una disciplina che modifica la precedente, contenuta



nell'articolo 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 il quale viene espressamente abrogato al fine di escludere ogni dubbio circa la perdurante vigenza della precedente disciplina. La norma di cui si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale non è, pertanto, norma il cui contenuto essenziale è quello abrogativo. Secondo la Corte, dunque, in tale fattispecie l'eventuale accoglimento del ricorso non produce l'effetto di far rivivere la precedente disciplina.

La difesa statale eccepisce infine l'inammissibilità delle censure promosse nei confronti della norma impugnata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto attingono a parametri non inerenti al riparto di attribuzione delle competenze e per il fatto che dalla loro pretesa lesione non sarebbe desunta alcuna compressione delle sfere di attribuzione regionale: in questo caso la Corte giudica l'eccezione fondata.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze 8/2013 e 199/2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e le ragioni di tale lesione (sentenza 89/2015). Ora nel caso di specie, secondo la Consulta, tali condizioni non sussistono.

La questione di legittimità costituzionale promossa con riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., sull'assunto che la norma impugnata sostituisca alla precedente normativa, già di dubbia costituzionalità perché dettagliata, una nuova disciplina di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica, in modo difforme dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale viene, infine, respinta.

Argomenta la Corte che l'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 si inserisce nel quadro complessivo degli interventi che il legislatore statale ha effettuato in vista dell'obiettivo di assicurare il contenimento della spesa di personale nelle pubbliche amministrazioni regionali e locali.

Ricorda la Consulta che la giurisprudenza costituzionale ha già ricondotto le disposizioni statali sul contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica.

La stessa giurisprudenza ha tuttavia precisato *che, perché tali norme possano qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, si devono limitare a porre obiettivi di riequilibrio della stessa, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente e non devono prevedere strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza 169/2007).*

Ora, secondo la Corte anche la norma impugnata, l'articolo 3, comma 5, del d.l. 90/2014, reca principi di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, nella parte in cui reca la previsione del contenimento delle spese correnti inerenti le assunzioni del personale a tempo indeterminato, imponendo il limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, incide sulla spesa inerente ad un vasto settore del personale (sentenza 17/2012), spesa che può costituire una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico (sentenza 169/2007), interessando un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, in un'ottica di contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente.

La disposizione impugnata fissando il limite alle assunzioni di personale a tempo indeterminato in termini percentuali rispetto al contingente di personale di ruolo cessato nell'anno precedente, soddisfa, infine, il requisito di non prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi di contenimento della spesa, lasciando alle regioni la possibilità di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo indicato, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale.

Inoltre la disposizione risponde alla necessità che le misure di intervento del legislatore statale siano adottate in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza

pubblica, come è dimostrato dalla circostanza che il limite alle assunzioni da parte di Regioni ed enti locali opera per gli anni 2014 e 2015 e, in maniera meno stringente, per gli anni 2016 e 2017, per cessare improrogabilmente a decorrere dal 2018.

**Impiego pubblico - Regioni ed enti locali sottoposti al patto di stabilità interno - Limite all'assunzione di personale a tempo indeterminato negli anni 2014 e 2015. - Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 - art. 3, comma 5. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 11-11-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 20 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 27 ottobre 2014 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2014.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 22 settembre 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

*uditi* l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

**1.**– La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

**1.1.**– Tale norma, nella parte in cui stabilisce che «[n]egli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente», disponendo l'abrogazione dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto sostituirebbe alla precedente normativa, già di dubbia costituzionalità, una disciplina di dettaglio in materia di «coordinamento della finanza pubblica», sicuramente non conforme alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale e quindi in contrasto con l'art.117, terzo comma, Cost.

Essa, inoltre, eliminando il divieto di assumere previsto dalla norma abrogata (il citato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito), nei confronti dei soli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, ed imponendo a tutti gli enti gli stessi limiti alle assunzioni di personale, creerebbe un'ingiustificata discriminazione tra enti locali che abbiano coerentemente ed efficientemente perseguito il contenimento della spesa pubblica e quelli che invece abbiano, intenzionalmente o meno, sfiorato tale limite percentuale, in contrasto con i canoni di eguaglianza, ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione.

**2.–** In via preliminare, occorre valutare l'eccezione, sollevata dalla difesa statale, di inammissibilità del ricorso per genericità dello stesso.

Quest'ultimo non indicherebbe in alcun modo quali aspetti della disciplina introdotta dalla norma impugnata – che si compone di ben sette diversi periodi, ciascuno contenente una disposizione diversa – avrebbero le caratteristiche di dettaglio non consentite dall'art. 117, terzo comma, Cost., omettendo di precisare quali delle diverse disposizioni della predetta norma sarebbero costituzionalmente illegittime.

**2.1.–** L'eccezione è priva di fondamento.

Questa Corte ha più volte affermato che «il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione e che, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (ex plurimis, sentenza n. 259 del 2014)» (sentenza n. 82 del 2015).

Nella specie, tali requisiti sono soddisfatti.

Il ricorso, sebbene molto conciso, rende «ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 176 del 2015).

In esso è riportato l'intero contenuto della norma impugnata che, pur componendosi di sette diversi periodi, delinea una disciplina unitaria dei limiti entro i quali gli enti territoriali possono procedere ad assunzioni di personale a far data dall'anno 2014.

Ed è chiaramente l'intera disciplina dettata dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, che, secondo l'assunto del ricorrente, non sarebbe riconducibile ai «principi di coordinamento della finanza pubblica» in ragione della sua natura estremamente dettagliata, con conseguente invasione della competenza regionale concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.

**3.–** Ancora in linea preliminare, deve essere esaminata l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dall'Avvocatura generale dello Stato e inerente alla pretesa carenza di interesse della ricorrente a ottenere una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina introdotta dalla norma impugnata.

Secondo la difesa statale, l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, sostituendo la disciplina dettata dall'abrogato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, avrebbe ampliato le possibilità di assunzione in capo agli enti sottoposti al patto di stabilità, rispetto a quanto precedentemente disposto.

Pertanto, un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della norma impugnata comporterebbe il ripristino della norma abrogata (il citato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008), espressione di una legislazione maggiormente limitativa dei poteri di assunzione degli enti.

**3.1.–** Anche tale eccezione risulta destituita di fondamento.

Come già affermato, «il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate [...] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate» (sentenza n. 13 del 2012).

Fra di esse è stata individuata «l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale», che costituisce «caso a sé» (sentenza n. 13 del 2012) in quanto riguarda la declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma che sia meramente abrogativa di una norma precedente, la quale torna per ciò stesso a rivivere.

Nella specie, la norma impugnata interviene in tema di limiti alle assunzioni di personale da parte degli enti territoriali, dettando una disciplina che modifica la precedente, contenuta nell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito.

Quest'ultima norma è espressamente abrogata al fine di escludere ogni dubbio circa la perdurante vigenza della precedente disciplina.

La norma di cui si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale non è, pertanto, norma il cui contenuto essenziale è quello abrogativo; né di essa si chiede l'annullamento in quanto dispone l'abrogazione della vecchia disciplina.

Si deve, dunque, escludere che, nella specie, l'eventuale accoglimento del ricorso possa produrre l'effetto di far rivivere la precedente disciplina, con conseguente riconoscimento della sussistenza dell'interesse del ricorrente all'annullamento dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

Questo si può affermare indipendentemente da ogni valutazione in ordine alla fondatezza o meno dell'assunto, da cui muove il ricorrente, del carattere maggiormente limitativo per le Regioni della disciplina previgente rispetto a quella ora in esame.

**4.**– La difesa statale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle censure promosse nei confronti dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto attinenti a parametri non inerenti al riparto di attribuzione delle competenze e per il fatto che dalla loro pretesa lesione non sarebbe desunta alcuna compressione delle sfere di attribuzione regionale.

**4.1.**– L'eccezione è fondata.

Secondo l'indirizzo ormai costante di questa Corte, «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenze n. 229 del 2013 e n. 33 del 2011)» (sentenza n. 89 del 2015).

Nella specie le richiamate condizioni non sussistono.

La Regione ricorrente, infatti, lamenta l'ingiustificata discriminazione che deriverebbe dalla normativa impugnata a carico degli enti territoriali che abbiano efficacemente perseguito il contenimento della spesa pubblica.

Questi enti sarebbero trattati allo stesso modo di quelli che, con o senza una precisa intenzione di farlo, si trovino a non aver raggiunto un simile obiettivo, in violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione.

Essa, tuttavia, non svolge alcun argomento per spiegare in quali termini tale vizio «comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative (ex plurimis, sentenze n. 128 e n. 33 del 2011, n. 156 e n. 52 del 2010)» (sentenza n. 236 del 2013).

Deve, pertanto, dichiararsi l'inammissibilità della questione promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

5.– Resta da valutare nel merito la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del medesimo art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., sull'assunto che la norma impugnata sostituisca alla precedente normativa, già di dubbia costituzionalità perché dettagliata, una nuova disciplina di dettaglio in materia di «coordinamento della finanza pubblica», non conforme alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale.

5.1.– La questione non è fondata.

L'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, si inserisce nel quadro complessivo dei numerosi interventi che il legislatore statale, ormai da tempo, ha effettuato in vista dell'obiettivo di assicurare il contenimento della spesa di personale nelle pubbliche amministrazioni regionali e locali.

Sin dalle prime decisioni rese all'indomani della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 36 del 2004).

E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (sentenza n.36 del 2004).

Si è, tuttavia, precisato che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, occorre, in primo luogo, «che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della [stessa], intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente»; in secondo luogo, che «non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 169 del 2007).

Fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale, alle quali devono ricondursi quelle oggetto della norma impugnata.

Esse perseguono «l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenza n. 4 del 2004)» (sentenza n. 169 del 2007).

Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia «rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale» (sentenza n. 169 del 2007), cosicché, sempre che siano rispettate le predette condizioni, esso legittima l'intervento limitativo del legislatore statale.

Su queste basi, è stata riconosciuta (sentenza n. 148 del 2012) natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come successivamente modificato, nella parte in cui poneva – prima dell'abrogazione disposta con la norma ora in esame – il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti e imponeva ai restanti enti di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (fra le altre, sentenze n. 181 del 2014, n. 287 del 2013, n. 217 del 2012, n. 161 del 2012).

Sulla richiamata disposizione è intervenuto l'art. 3 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, che, in particolare, ai commi 5, 5-quater e 5-quinquies, ha modificato la disciplina in essa contenuta prescrivendo che, «[n]egli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali

sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente» (comma 5, primo periodo), mentre per gli anni 2016 e 2017 le assunzioni sono fissate nella misura dell'80 per cento e, a decorrere dall'anno 2018, nella misura del 100 per cento (comma 5, terzo periodo).

Al comma 5-quater, si è inoltre precisato che «gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015».

Alla luce di quanto detto, risulta evidente che anche la norma ora sottoposta a scrutinio (l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito) è norma recante principi di coordinamento della finanza pubblica.

Essa, infatti, nella parte in cui reca la previsione del contenimento delle spese correnti inerenti alle assunzioni del personale a tempo indeterminato, imponendo il «limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente», incide sulla spesa inerente ad un vasto settore del personale (sentenza n. 173 del 2012), che può costituire «una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico» (sentenza n. 169 del 2007), concernendo «non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente», in un'ottica di contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente in vista del riequilibrio della finanza pubblica (sent. n. 169 del 2007).

Si tratta, in altri termini, di una norma volta a «realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario – che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – [...] e, proprio perché viene “incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno”, è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 64 del 2005)» (sentenza n. 417 del 2005; anche sentenza n. 52 del 2010).

Serve soprattutto sottolineare che la norma soddisfa i requisiti necessariamente prescritti al fine di escludere l'illegittimità costituzionale delle misure limitative da essa introdotte, escludendo che le stesse determinino la lesione delle sfere di competenza regionale e degli enti locali e in particolare il sacrificio della loro autonomia di spesa.

Infatti, fissando il limite alle assunzioni di personale a tempo indeterminato in termini percentuali rispetto al contingente di personale di ruolo cessato nell'anno precedente, l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, soddisfa il requisito di non prevedere «in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» di contenimento della spesa (sentenza n. 236 del 2013), lasciando alle Regioni la possibilità di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'indicato obiettivo, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale.

Occorre, inoltre, rilevare che la citata disposizione risponde alla necessità che le misure di intervento del legislatore statale siano adottate in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, come è dimostrato dalla circostanza che il limite alle assunzioni da parte di Regioni ed enti locali opera per gli anni 2014 e 2015 e, in maniera meno stringente, per gli anni 2016 e 2017, per cessare improrogabilmente a decorrere dal 2018.

Deve, pertanto, dichiararsi priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2015

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Silvana SCIARRA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2015.

## **Sentenza: 22 settembre 2015, n. 219**

**Materia:** foreste; ambiente, ecosistema

**Parametri invocati:** artt. 117, commi primo e secondo lett. s), Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 3, comma 1, lett. d), legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 20

**Esito:** non fondatezza della questione

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Breve sentenza interpretativa di rigetto

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe per violazione del primo e del secondo comma, lett. s), dell'art. 117 Cost., in quanto essa esonererebbe i piani di gestione forestale ed i piani poliennali dall'assoggettamento alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di valutazione ambientale strategica (VAS), qualora riferiti ad ambiti ricadenti all'interno della "Rete Natura 2000", sistema di aree naturali individuate su base comunitaria.

Secondo il ricorrente, la norma integrerebbe violazione del diritto comunitario, in quanto l'art. 3, paragrafo 3, della direttiva n. 2001/42/CE, parametro interposto rispetto al primo comma dell'art. 117 Cost., consentirebbe l'esonero solo per piccole superfici, individuate a livello locale, e previa valutazione caso per caso.

La normativa interposta rispetto alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che si rinviene nel d.lgs. n. 152/2006, similmente si limiterebbe ad accordare l'esonero a piani di tipo aziendale o sovra-aziendale, approvati dagli enti regionali deputati.

La Corte ritiene non fondata la questione, per entrambi i profili sollevati.

Reputano infatti i giudici costituzionali che la disposizione, per come è formulata, possa essere intesa solo come conforme al decreto legislativo 152/2006, richiamato "a fini meramente procedimentali".

In altri termini, il legislatore regionale si è voluto riferire agli stessi casi già individuati dal legislatore nazionale, senza innovare la disciplina sul punto.

In siffatto quadro, dal momento che il decreto legislativo è a sua volta conforme all'ordinamento comunitario, non trova fondamento neppure la censura del ricorrente che si appunta sulla presunta violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.

Conclusivamente, la Corte dichiara non fondata la questione sollevata.

**Ambiente - Aree ricadenti all'interno della Rete Natura 2000 - Piani di gestione forestale e piani poliennali - Disposizioni sulla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) e sulla valutazione ambientale strategica (VAS). - Legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 30 ottobre 2012, n. 48, 8 luglio 2002, n. 24, 12 ottobre 2012, n. 45, 7 marzo 2000, n. 10, 17 maggio 1996, n. 9), art. 3, comma 1, lettera d). - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.45 del 11-11-2015)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d), della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 30 ottobre 2012, n. 48, 8 luglio 2002, n. 24, 12 ottobre 2012, n. 45, 7 marzo 2000, n. 10, 17 maggio 1996, n. 9), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 15-18 dicembre 2014, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2014 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2014.

*Udito* nell'udienza pubblica del 22 settembre 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

*udito* l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.— Con ricorso spedito per la notificazione il 15 dicembre 2014, ricevuto il successivo 18 dicembre e depositato in pari data (reg. ric. n. 90 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d), della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 30 ottobre 2012, n. 48, 8 luglio 2002, n. 24, 12 ottobre 2012, n. 45, 7 marzo 2000, n. 10, 17 maggio 1996, n. 9), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce il comma 10 dell'art. 7 della legge della Regione Calabria 12 ottobre 2012, n. 45 (Gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale regionale), stabilendo che «Nelle aree ricadenti all'interno della Rete Natura 2000 i piani di gestione forestale ed i piani poliennali non vanno assoggettati alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di valutazione ambientale strategica (VAS) a norma dell'articolo 6, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006 per come modificato dall'articolo 4-undecies della legge 30 dicembre 2008, n. 205, e dell'articolo 5, commi 6 e 7 del regolamento n. 16 del 6 novembre 2009 approvato con Delib.G.R. n. 749 del 4 novembre 2009».

Il ricorrente incentra le censure sulla porzione della norma che esonera dalla valutazione ambientale strategica (VAS) i piani di gestione forestale ed i piani poliennali nelle aree facenti parte della Rete Natura 2000, ritenendo che tale previsione sia in contrasto con l'art. 6, comma 4, lettera c-bis), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Quest'ultima disposizione esclude dal campo di applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006 i piani di gestione forestale o gli strumenti equivalenti, purché riferiti a un ambito aziendale o sovraaziendale di livello locale, e purché redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli organismi dalle stesse individuati.

A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata non contiene un'analogia limitazione, e, contravvenendo alla normativa statale, si pone in conflitto, sia con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), sia con l'art. 117, primo comma, Cost.

Difatti, l'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), permetterebbe di omettere la VAS, per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, solo a seguito di un esame caso per caso degli effetti che essi possono avere sull'ambiente. Tale previsione sarebbe stata attuata in senso conforme dall'art. 6, comma 4, lettera c-bis), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La legge impugnata sarebbe in contrasto con entrambi i parametri costituzionali sopra richiamati per un duplice profilo: anzitutto, perché sottrae a VAS tutti i piani di gestione forestale all'interno della Rete Natura 2000, anziché i soli piani di carattere locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile, e approvati; in secondo luogo, perché preclude per tali piani una valutazione «caso per caso» riferita all'impatto da essi prodotto sull'ambiente.

2.– Le questioni non sono fondate.

Bisogna premettere che il ricorrente è in errore quando sostiene che la normativa statale, conferendo attuazione alla direttiva 2001/42/CE, ha sottoposto i piani forestali indicati dall'art. 6, comma 4, lettera c-bis), del d.lgs. n. 152 del 2006 alla verifica di assoggettabilità a VAS prevista dal successivo art. 12.

È al contrario evidente che l'esclusione dei piani appena menzionati dal campo applicativo del d.lgs. n. 152 del 2006 comporta che essi, quando conformi al tipo astratto indicato dalla legge, non sono soggetti a VAS.

Il legislatore statale si è avvalso della prerogativa concessa dall'art. 3, paragrafo 5, della direttiva 2001/42/CE, secondo cui gli Stati membri possono specificare quali piani non producono effetti significativi sull'ambiente, tra quelli indicati nel precedente paragrafo 3 e che determinano l'uso di piccole aree a livello locale.

Per effetto di tale scelta, i piani di gestione forestale previsti dall'art. 6, comma 4, lettera c-bis), del d.lgs. n. 152 del 2006 non richiedono la VAS.

Le questioni sottoposte a questa Corte si risolvono, pertanto, nella comparazione tra la norma impugnata e l'art. 6, comma 4, lettera c-bis), del d.lgs. n. 152 del 2006. Quest'ultimo testo normativo, infatti, riconosce ampio spazio alla legislazione regionale (art. 3-quinquies; art. 7, comma 2), ma non permette che essa sottragga a VAS i piani che vi sono soggetti sulla base della normativa statale, a sua volta largamente condizionata dal diritto dell'Unione (sentenza n. 58 del 2013).

Non vi è dubbio, in particolare, che la VAS attenga alla materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», riservata alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 197 e n. 46 del 2014, n. 178 del 2013, n. 227 del 2011, n. 221 del 2010 e n. 398 del 2006).

Ora, la sola interpretazione possibile della disposizione impugnata è che essa, per quel che qui rileva, viene a coincidere con l'art. 6, comma 4, lettera c-bis), del d.lgs. n. 152 del 2006, dato che, come si evince immediatamente dal suo tenore letterale, l'esenzione da VAS è disposta proprio «a norma dell'articolo 6, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006 per come modificato dall'articolo 4-undecies della legge 30 dicembre 2008, n. 205».

In altri termini, la norma impugnata, nel disciplinare i piani di gestione e assestamento forestale ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 45 del 2012, si è limitata a rilevare, a fini meramente procedurali, e in base a una competenza entro questo limite espressamente attribuita alla Regione dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che la legislazione statale esclude la VAS per i piani di gestione forestale o gli strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraaziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli organismi dalle stesse individuati.

La disposizione impugnata non può essere intesa diversamente, quindi non amplia i casi di sottrazione a VAS e non lede l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Essa si conforma ad una normativa statale a sua volta rispettosa del diritto dell'Unione, sicché non è violato neppure l'art. 117, primo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d), della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 20 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 30 ottobre 2012, n. 48, 8 luglio 2002, n. 24, 12 ottobre 2012, n. 45, 7 marzo 2000, n. 10, 17 maggio 1996, n. 9), promosse, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2015.

## **Sentenza: 7 ottobre 2015, n. 227**

**Materia:** tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 117, secondo comma, lettere g) ed l), 117, terzo comma, 120, secondo comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.)

**Esito:** illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.).

L'art. 1 della legge impugnata interviene sulla l.r. Calabria 24/2008 sostituendone l'art. 9. Ai sensi della disposizione sostituita, l'autorizzazione sanitaria all'esercizio e l'accreditamento di una struttura possono essere ceduti inter vivos mediante atto di trasferimento, in qualsiasi forma, della proprietà della struttura ovvero di concessione in godimento della stessa ad un soggetto diverso da quello autorizzato e/o accreditato.

L'atto di trasferimento è sottoposto alla condizione sospensiva del rilascio di un decreto di voltura da parte della Regione, a pena di inefficacia nei confronti della Regione stessa e degli enti e aziende del servizio sanitario nazionale.

La disposizione novellata disciplina inoltre la continuazione delle attività da parte degli eredi in caso di decesso del titolare dell'autorizzazione; i casi che non costituiscono cessione, nei quali l'attività può proseguire previa comunicazione all'ufficio competente; i controlli sulla permanenza dei requisiti; la successione del cessionario nei contratti di prestazioni con le aziende sanitarie.

E' altresì disposto che sino alla scadenza della gestione commissariale della sanità calabrese la competenza ad adottare i provvedimenti di voltura spetta al Commissario ad acta.

L'art. 2 della l.r. Calabria 22/2014 inserisce nella l.r. Calabria 24/2008 il nuovo art. 9 bis, il quale contempla i casi di decadenza dall'autorizzazione all'esercizio.

Ad avviso del ricorrente, i censurati artt. 1 e 2 violerebbero l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto modificano la disciplina sanitaria regionale in costanza di un piano di rientro, per la cui attuazione è stato conferito al commissario ad acta, tra l'altro, il mandato di intervenire per l'adeguamento della normativa regionale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali.

Gli articoli censurati violerebbero altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), sia in quanto recano interventi non contemplati dal piano di rientro; sia in quanto attenuerebbero il controllo sulla spesa sanitaria intervenendo sulla selezione dei soggetti in condizione di incidere su di essa e circoscrivendo i presupposti della decadenza, sino a precluderla in caso di cattiva gestione delle risorse finanziarie.

Inoltre, lo stesso art. 1 della l.r. Calabria 22/2014, nella parte in cui introduce il comma 9 dell'art. 9 della l.r. Calabria 24/2008, violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato di

cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., relativa all'organizzazione amministrativa dello Stato, in quanto attribuirebbe funzioni in materia di controllo delle cessioni delle autorizzazioni e degli accreditamenti al Commissario ad acta, che è organo dell'amministrazione dello Stato.

Infine, il medesimo art. 1 della l.r. Calabria 22/2014, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2 e 3 dell'art. 9 della l.r. Calabria 24/2008, invaderebbe la competenza esclusiva statale sull'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., introducendo una disciplina della cessione di aziende sanitarie divergente rispetto al modello di cessione d'azienda disciplinato dal codice civile.

Secondo il giudice delle leggi la questione, sollevata sull'intero testo degli artt. 1 e 2 della l.r. Calabria 22/2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., è fondata.

Come da tempo chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti.

Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, con eventuale nomina di un commissario ad acta, per assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute.

Al fine di realizzare il piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale, oggetto dell'accordo firmato tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria, nel 2010 è stato nominato un Commissario ad acta, incaricato di alcuni interventi prioritari, tra cui l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante l'elaborazione di una proposta di adeguamento della vigente normativa regionale.

Un mandato di analogo contenuto è stato conferito nel 2014 dal Consiglio dei ministri al nuovo Commissario ad acta.

A quanto risulta dal decreto del Commissario ad acta n. 65 del 2014, poco prima dell'approvazione della legge regionale impugnata, l'organo straordinario aveva acquisito dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari alle Regioni e trasmesso ai Ministeri affiancanti il testo di una proposta di legge regionale in materia di autorizzazioni e accreditamenti, giudicata dal Commissario ad acta conforme ai principi fondamentali della legislazione nazionale e capace di realizzare un più elevato standard di tutela della salute.

Con lo stesso decreto, il Commissario ad acta invitava il Consiglio regionale ad abrogare la l.r. Calabria 22/2014 in quanto considerata elemento ostativo all'attuazione del piano di rientro e dei programmi operativi, e disponeva la trasmissione degli atti al Governo per l'eventuale impugnativa della legge calabrese, come poi avvenuto.

La legge regionale censurata, le cui previsioni si applicano anche ai procedimenti amministrativi pendenti, è stata approvata per semplificare le procedure di cessione dell'autorizzazione e dell'accredimento, nonché per circoscrivere in maniera più puntuale le ipotesi di decadenza dell'autorizzazione.

Ne consegue, a giudizio della Corte, che le disposizioni impuginate *sono idonee a compromettere, o a restringere significativamente, l'applicabilità di eventuali regimi diversi e più stringenti, come quello che il Commissario ad acta dichiara di avere elaborato in adempimento del proprio mandato e che è destinato ad essere sottoposto al consueto procedimento di formazione delle leggi regionali.*

In definitiva le suddette disposizioni costituiscono *un'interferenza con le attribuzioni del Commissario ad acta e quindi un ostacolo all'attuazione del piano di rientro.*

Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost. Restano assorbiti gli altri motivi di censura.

**Sanita' pubblica - Autorizzazioni di attivita' sanitarie e accreditamenti istituzionali delle strutture sanitarie - Disposizioni concernenti la cessione e la decadenza, nonche' la competenza del Commissario ad acta della sanita'.**  
- Legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.), artt. 1 e 2. - (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 18-11-2015)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-18 dicembre 2014, depositato in cancelleria il 23 dicembre 2014 ed iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2014.

*Udito* nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*udito* l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– Con ricorso notificato il 15-18 dicembre 2014 e depositato il 23 dicembre 2014 (reg. ric. n. 92 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.), i quali – rispettivamente, novellando l'art. 9 della legge della Regione Calabria 18 luglio 2008, n. 24 (Norme in materia di autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali e controlli delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private), e introducendo in essa un nuovo art. 9-bis – recano nuove norme in materia di cessione delle autorizzazioni all'esercizio e degli accreditamenti di strutture sanitarie, nonché di decadenza dalle predette autorizzazioni.

Ad avviso del ricorrente, i censurati artt. 1 e 2 violerebbero l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in quanto modificano la disciplina sanitaria regionale in costanza di un piano di rientro, per la cui attuazione è stato conferito al commissario ad acta, tra l'altro, il mandato di intervenire per l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della normativa regionale; violerebbero altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in quanto recano interventi non contemplati dal piano di rientro e dai relativi programmi operativi in tema di autorizzazioni e accreditamenti; si porrebbero, altresì, in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto attenuerebbero il controllo sulla spesa sanitaria intervenendo sulla selezione dei soggetti in condizione di incidere su di essa e circoscrivendo i presupposti della decadenza, con il rischio di impedire all'amministrazione sanitaria di disporla nei confronti di chi si renda responsabile di cattiva gestione delle risorse finanziarie.

Inoltre, lo stesso art. 1 della legge reg. Calabria n. 22 del 2014, nella parte in cui introduce il comma 9 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 24 del 2008, è impugnato per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.,

relativa all'«organizzazione amministrativa dello Stato», in quanto attribuirebbe funzioni, in materia di controllo delle cessioni delle autorizzazioni e degli accreditamenti, al Commissario ad acta, che è però organo dell'amministrazione dello Stato.

Infine, in relazione al medesimo art. 1 della legge reg. Calabria n. 22 del 2014, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2 e 3 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 24 del 2008, è denunciata una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla competenza esclusiva dello Stato sull'«ordinamento civile», in quanto essi introdurrebbero una disciplina della cessione di aziende sanitarie divergente, sotto vari profili, rispetto al modello di cessione d'azienda disciplinato agli artt. 2555 e seguenti del codice civile.

2.– La questione, sollevata sull'intero testo degli artt. 1 e 2 della legge reg. Calabria n. 22 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost., è fondata.

3.– Come da tempo questa Corte ha chiarito, l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della tutela della salute, in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti imposti dalle esigenze della finanza pubblica al fine di contenere i disavanzi del settore sanitario (sentenza n. 193 del 2007).

In particolare, è stato ripetutamente affermato che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (ex plurimis, sentenze n. 278, n. 110 e n. 85 del 2014, n. 180 e n. 104 del 2013).

Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013).

Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.).

A tal fine il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011).

L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014).

4.– Alla luce di questi principi, palese è l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

Al fine di realizzare il piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale, oggetto dell'accordo firmato il 17 dicembre 2009 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria, con deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2010, è stato nominato un Commissario ad acta, incaricato di alcuni interventi prioritari, tra cui la «attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale».

In seguito, un mandato di analogo contenuto è stato conferito dal Consiglio dei ministri, con deliberazione del 19 settembre 2014, al nuovo Commissario ad acta contestualmente nominato, incaricato altresì di adottare e attuare i Programmi operativi 2013-2015, i quali prevedono anch'essi, con riguardo alla materia delle autorizzazioni e degli accreditamenti, l'elaborazione di una proposta di modifica della legislazione regionale vigente.

A quanto risulta dal decreto del Commissario ad acta n. 65 del 2014, poco prima dell'approvazione della impugnata legge reg. Calabria n. 22 del 2014, l'organo straordinario aveva acquisito dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari alle Regioni (nel maggio 2014) e trasmesso ai Ministeri affiancanti (nel settembre 2014) il testo di una proposta di legge regionale in materia di autorizzazioni e accreditamenti, ad avviso del Commissario ad acta, conforme ai pertinenti principi fondamentali della legislazione nazionale e capace di realizzare un più elevato standard di tutela della salute.

Di conseguenza, nel decreto citato, il Commissario ad acta ha ritenuto che l'approvazione della legge reg. Calabria n. 22 del 2014 costituisse ostacolo all'attuazione del piano di rientro e dei programmi operativi e ha invitato, ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, il Consiglio regionale ad abrogarla, disponendo contestualmente la trasmissione degli atti al Presidente del Consiglio dei ministri affinché potesse valutare l'opportunità di sollevare questione di legittimità costituzionale, come poi avvenuto.

**5.**– L'esame delle finalità e dei contenuti della legge reg. Calabria n. 22 del 2014 conferma la sussistenza di una interferenza con le funzioni attribuite al Commissario ad acta.

Come risulta dalla relazione illustrativa della relativa proposta di legge (proposta di legge n. 581, IX legislatura, presentata il 3 giugno 2014), la legge regionale oggetto del presente giudizio è stata approvata per semplificare le procedure di cessione dell'autorizzazione e dell'accreditamento, nonché per circoscrivere in maniera più puntuale le ipotesi di decadenza dell'autorizzazione. Corrispondono alle finalità descritte le principali innovazioni introdotte agli artt. 9 e 9-bis della legge reg. Calabria n. 24 del 2008, nel testo conseguente all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di censura: in particolare, la delimitazione dell'ambito di applicazione e la semplificazione delle procedure volte all'emanazione del provvedimento di voltura; nonché la soppressione dell'ipotesi di decadenza per cessione dell'autorizzazione senza assenso regionale (art. 9, comma 3, lettera d, nella versione originaria), sostituita dalla previsione per cui la cessione deve essere sospensivamente condizionata al provvedimento di voltura ed è, altrimenti, inefficace nei confronti della Regione e delle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale (art. 9, comma 2, come novellato).

Se poi si considera che – secondo quanto disposto dall'art. 9, comma 10, della legge reg. Calabria n. 24 del 2008, come novellato dalla legge in questione – le nuove norme sulla cessione di accreditamenti e autorizzazioni sono applicabili anche ai procedimenti amministrativi pendenti, non può non concludersi che le disposizioni impugnate sono idonee a compromettere, o a restringere significativamente, l'applicabilità di eventuali regimi diversi e più stringenti, come quello che il Commissario ad acta dichiara di avere elaborato in adempimento del proprio mandato e che è destinato ad essere sottoposto al consueto procedimento di formazione delle leggi regionali.

**6.**– In conclusione, devono essere condivisi i rilievi della parte ricorrente – cui la Regione ha omesso di replicare – secondo i quali le disposizioni in questione, in ragione del loro specifico contenuto, costituiscono un'interferenza con le attribuzioni del Commissario ad acta e, quindi, un ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro.

Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost.

**7.**– Restano assorbiti gli altri motivi di censura.

per questi motivi



## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 22 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 24 e s.m.i.).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2015.

## **Sentenza: 21 ottobre 2015, n. 228**

**Materia:** sistema tributario e contabile, coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art.117, secondo comma, lettera e) e terzo comma della Costituzione

**Ricorrente:** Tribunale amministrativo della Calabria, sede di Catanzaro

**Oggetto:** art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge reg. Calabria n. 2 del 2013

**Estensore:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, ha impugnato l'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

Tale disposizione, applicabile *ratione temporis*, prevede che *“Il collegio è composto da tre membri, nominati dall’Assemblea legislativa regionale con voto limitato a due nell’ambito di un elenco di nove nominativi estratti a sorte tra coloro che, in possesso dei requisiti di cui al comma successivo, abbiano presentato domanda nei termini previsti dall’avviso per la costituzione dell’elenco istituito presso il Consiglio regionale della Calabria”*. Secondo il Tar Calabria, la disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), che nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, prevede *“[...] i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti [...]”*, escludendo ogni discrezionalità.

La Corte rileva in via preliminare che, pur venendo invocati il primo ed il terzo comma dell'art. 117 Cost., la censura è illustrata con riferimento al solo art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia concorrente del “coordinamento della finanza pubblica” e che l'art 1 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria) ha sostituito la norma censurata dal TAR Calabria con la seguente: *“Il collegio è composto da tre membri, nominati dall’Assemblea legislativa regionale mediante estrazione a sorte tra gli iscritti all’elenco di cui al comma 2, che abbiano presentato domanda nei termini previsti dall’avviso per la costituzione dell’elenco istituito presso il Consiglio regionale della Calabria”*.

Il successivo art. 2, prevedendo poi che l'entrata in vigore della legge comporta l'immediata decadenza dei componenti il collegio dei revisori del Consiglio e della Giunta regionale ed il rinnovo dell'organo collegiale secondo le procedure previste dall'articolo 2 della legge regionale n. 2/2013 e facendo salve per il passato le nomine già effettuate, non ha inciso sulla norma regolatrice, *ratione temporis*, della vicenda all'esame del giudice a quo, con la conseguente sottoposizione della disposizione in esame allo scrutinio del giudice delle leggi.

La Corte passa dunque ad esaminare la questione nel merito, dichiarandola fondata. L'istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni è stata positivamente vagliata con la sentenza n. 198 del 2012, poiché consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica, a tutela dell'unità economica dello Stato, anche nei confronti delle Regioni. Ad avviso della Corte, è alla luce di tale collegamento funzionale che la lettera e) del comma 1, dello stesso articolo, affida alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l'iscrizione negli appositi elenchi dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni (norma attuata con la deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell'Adunanza dell'8 febbraio 2012).

La disposizione interposta va dunque ricondotta sia alla materia del "sistema tributario e contabile dello Stato" (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), sia a quella di "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.).

Essa esprime un principio fondamentale, la cui evidente finalità è quella di garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale.

La norma della Regione Calabria censurata, quindi, nel prevedere una scelta da parte dell'Assemblea legislativa regionale tra i nominati estratti a sorte, viola tale principio.

Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge reg. Calabria n. 2 del 2013.

**Regione (in genere) - Collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Modalità di scelta dei componenti. - Legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), art. 2, comma 1, nel testo originario. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.46 del 18-11-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, nel procedimento vertente tra S.E., la Regione Calabria ed altro, con ordinanza dell'11 luglio 2014, iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2014.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Calabria;

*udito* nella camera di consiglio del 21 ottobre 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

**1.**– Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del

Consiglio regionale della Calabria), in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

2.– La disposizione regionale, nel testo originario applicabile *ratione temporis*, sancisce «Il collegio è composto da tre membri, nominati dall'Assemblea legislativa regionale con voto limitato a due nell'ambito di un elenco di nove nominativi estratti a sorte tra coloro che, in possesso dei requisiti di cui al comma successivo, abbiano presentato domanda nei termini previsti dall'avviso per la costituzione dell'elenco istituito presso il Consiglio regionale della Calabria».

3.– Il rimettente prospetta che la stessa sia in contrasto con l'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, prevede «[...] i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti [...]», escludendo ogni discrezionalità.

4.– Preliminarmente, va rilevato che pur venendo invocati il primo ed il terzo comma dell'art. 117 Cost., la censura è illustrata con riferimento al solo art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica».

5.– Sempre in via preliminare, si rileva che l'art 1 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria) ha sostituito la norma censurata dal TAR Calabria, sede di Catanzaro, con la seguente: «Il collegio è composto da tre membri, nominati dall'Assemblea legislativa regionale mediante estrazione a sorte tra gli iscritti all'elenco di cui al comma 2, che abbiano presentato domanda nei termini previsti dall'avviso per la costituzione dell'elenco istituito presso il Consiglio regionale della Calabria».

Il successivo art. 2 ha poi previsto che «L'entrata in vigore della presente legge comporta l'immediata decadenza dei componenti il collegio dei revisori del Consiglio e della Giunta regionale ed il rinnovo dell'organo collegiale secondo le procedure previste dall'articolo 2 della legge regionale n. 2/2013».

Tale disciplina, facendo salve per il passato le nomine già effettuate, non ha inciso sulla norma regolatrice, *ratione temporis*, della vicenda all'esame del giudice a quo, che va dunque sottoposta allo scrutinio di questa Corte.

6.– La questione è fondata.

7.– L'istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni è stata positivamente vagliata con la sentenza n. 198 del 2012, poiché consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica, a tutela dell'unità economica dello Stato, anche nei confronti delle Regioni. È alla luce di tale collegamento funzionale che la lettera e) del comma 1, dello stesso articolo, affida alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l'iscrizione negli appositi elenchi dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni (norma attuata con la deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell'Adunanza dell'8 febbraio 2012).

La disposizione interposta va dunque ricondotta sia alla materia del «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), sia a quella di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Essa esprime un principio fondamentale, la cui evidente finalità è quella di garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale.

8.– La norma della Regione Calabria censurata, quindi, nel prevedere una scelta da parte dell'Assemblea legislativa regionale tra i nominati estratti a sorte, viola tale principio.

9.– Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge reg. Calabria n. 2 del 2013.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giancarlo CORAGGIO, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2015.

## **Sentenza: 21 ottobre 2015, n. 233**

**Materia:** Governo del territorio

**Parametri invocati:** violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere e) ed l) e terzo comma della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 25, 26, 27, 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)

**Esito:** 1) illegittimità costituzionale degli artt. 207 e 208 della l.r. 65/2014  
2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25, 26 e 27 della l.r. 65/2014

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi**

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 25, 26 e 27 della legge sopra citata adducendo la violazione dell'art.117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione e gli artt. 207 e 208 della medesima legge regionale, adducendo invece la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma della Costituzione.

Gli articoli 25, 26 e 27, rispettivamente, istituiscono la conferenza di copianificazione, determinandone la composizione e il funzionamento, stabiliscono quando tale conferenza deve esprimere parere in merito alla previsione di grandi strutture di vendita e di aggregazioni di medie strutture di vendita aventi effetti assimilabili alle grandi strutture di vendita nonché i criteri in base ai quali il parere deve essere espresso e individuano le ipotesi in cui il parere debba essere reso anche in relazione alla previsione di medie strutture di vendita.

Gli articoli 207 e 208, invece, disciplinano le conseguenze di opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati, in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, rispettivamente in data anteriore al 1° settembre 1967, ossia al momento dell'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) o in data anteriore al 17 marzo 1985, corrispondente all'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), sul primo condono edilizio.

In particolare, il citato art. 207 differenzia la disciplina a seconda della collocazione degli immobili.

Se essi ricadono all'interno della perimetrazione dei centri abitati (come definita all'epoca della realizzazione della condotta), si prevede che il Comune possa valutare la persistenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica violata mediante rimessione in pristino: in caso di esito positivo di tale scrutinio, è disposta l'applicazione delle sanzioni, ripristinatorie e pecuniarie, di cui agli artt. 196, 199, 200 e 206 della medesima legge regionale; in caso di valutazione negativa in ordine alla persistenza dell'interesse pubblico, si prevede esclusivamente l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, in misura ridotta per le opere e gli interventi conformi agli strumenti urbanistici comunali attualmente vigenti, e con la possibilità di consentire, con apposito piano operativo, ulteriori interventi su tali immobili. Se, invece, gli immobili ricadono all'esterno

della perimetrazione dei centri abitati (sempre come definita all'epoca della realizzazione dell'opera), si prevede che siano considerati «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

L'art. 208, per le opere e gli interventi edilizi anteriori al 17 marzo 1985, detta una disciplina analoga a quella innanzi descritta, ma differenziando le sanzioni pecuniarie a seconda che le opere o gli interventi siano stati realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, ed escludendo, questa volta, distinzioni tra manufatti ricadenti o non all'interno della perimetrazione dei centri abitati.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso gli artt. 25, 26 e 27 sono state ritenute inammissibili dalla Corte per la genericità ed oscurità delle censure e la conseguente impossibilità della corretta identificazione del *petitum* (ex plurimis, sentenze n. 82 del 2015 e n. 22 del 2013).

Il secondo motivo di ricorso è stato invece ritenuto fondato poiché gli impugnati artt. 207 e 208 sono stati considerati in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte pone innanzitutto in evidenza che il tenore letterale delle disposizioni impugnate consente agevolmente di definire l'oggetto dell'intervento legislativo regionale e l'ambito materiale cui questo risulta ascrivibile. Infatti, le rubriche delle due disposizioni e, in particolare, i commi 1 e 4 dell'art. 207 ed il comma 1 dell'art. 208 fanno esplicito riferimento a «*sanzioni ed opere per interventi edilizi abusivi*», e ad opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati «*in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo*».

Si tratta pertanto di una normativa riferibile ad opere e interventi edilizi esplicitamente qualificati, dalla stessa legge regionale, come «abusivi», e quindi di un intervento afferente alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis e da ultimo, sentenze n. 272 e n. 102 del 2013), nel cui ambito alle Regioni spetta l'adozione di una disciplina legislativa di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 167 del 2014 e n. 401 del 2007).

In particolare, per tali opere ed interventi, viene prevista, in deroga alla disciplina generale dettata dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della citata legge regionale (delineata sulla falsariga di quella prevista in generale dalle norme statali del testo unico sull'edilizia), l'applicazione di sole sanzioni amministrative pecuniarie, per le ipotesi in cui la valutazione discrezionale dell'autorità comunale competente per territorio conduca ad escludere la persistenza di un interesse attuale al ripristino dello status quo ante.

A giudizio della Corte, le norme impugnate producono due evidenti effetti sostanziali, pur disponendo che il versamento delle somme corrispondenti alle sanzioni amministrative pecuniarie – differenziate a seconda dell'epoca di realizzazione ed ultimazione delle opere e degli interventi edilizi, con esclusione di quelli anteriori al 1° settembre 1967 e ricadenti all'esterno della perimetrazione dei centri abitati – «non determina la legittimazione dell'abuso» (comma 3 di entrambi gli articoli).

Il primo di essi consiste – in considerazione dell'esclusione della sanzione demolitoria (e della succedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione), in generale prevista per gli immobili abusivi dal testo unico sull'edilizia e dalle corrispondenti norme della stessa legge della Regione Toscana – nella conservazione, in mano privata, del patrimonio edilizio esistente.

Il secondo effetto, di non minore portata, consiste nella possibilità di eseguire ulteriori interventi edilizi – sotto forma di «demolizione e ricostruzione, mutamento della destinazione d'uso, aumento del numero delle unità immobiliari, incremento di superficie utile lorda o di volume» (attività rispettivamente previste dai commi 7 e 6 degli artt. 207 e 208) – previa emanazione di appositi piani operativi, che diventano addirittura superflui per gli immobili ultimati al di fuori dei centri urbani e prima del 1° settembre 1967.

Il comma 4 dell'art. 207 si spinge a definire tali ultimi manufatti quali «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

La combinazione di queste due conseguenze produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti tipici di un «condono edilizio straordinario», che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», disciplinato dagli artt. 36 e 45 del testo unico sull'edilizia.

In tema di condono edilizio "straordinario", la giurisprudenza della Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum: la decisione sul se disporre, nell'intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005).

Nel rispetto di tali scelte di principio, competono alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004).

Ne consegue pertanto che le norme impugnate si pongono in contrasto con i consolidati principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015).

A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale.

Le norme impugnate producono un effetto di sanatoria amministrativa straordinaria di immobili abusivi, non solo senza alcuna limitazione volumetrica, ma anche al di là delle modalità e, soprattutto, dei tempi disciplinati dalle precedenti normative statali.

In applicazione di tali norme statali, sarebbe stato possibile procedere, nei tempi e nei modi da quelle previsti, alla sanatoria delle stesse opere e degli stessi interventi edilizi oggetto della disciplina censurata.

A giudizio della Corte, consentirlo ora, alla luce delle disposizioni regionali impugnate, significa introdurre un nuovo condono extra ordinem, al di fuori di qualsiasi previa e necessaria cornice di principio disciplinata dalla legge statale.

Il contrasto delle norme impugnate con i principi che governano il riparto di competenze in materia di condono edilizio "straordinario" non è attenuato dalla subordinazione degli effetti sostanziali, da queste prodotti, alla valutazione discrezionale che le stesse disposizioni demandano all'amministrazione comunale competente per territorio in ordine alla sussistenza di un perdurante interesse pubblico alla rimessione in pristino.

**Edilizia e urbanistica - Disposizioni in materia di medie e grandi strutture di vendita (Istituzione e disciplina della conferenza di copianificazione - Sanzioni per opere ed interventi edilizi abusivi anteriori al 1° settembre 1967 e al 17 marzo 1985). - Legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), artt. 25, 26, 27, 207 e 208. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 25-11-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 25, 26, 27, 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-15 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 13 gennaio 2015 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2015.



Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Silvia Fantappiè per la Regione Toscana.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

**1.**– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, dubita, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), e, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s) (rectius: lettera l), e terzo comma, Cost., anche degli artt. 207 e 208 della medesima legge regionale.

**1.1.**– Con il primo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato censura gli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014, i quali, rispettivamente: istituiscono la conferenza di copianificazione, determinandone la composizione e il funzionamento; stabiliscono quando tale conferenza deve esprimere parere in merito alla previsione di grandi strutture di vendita e di aggregazioni di medie strutture di vendita aventi effetti assimilabili alle grandi strutture di vendita, nonché i criteri in base ai quali il parere deve essere espresso; individuano le ipotesi in cui il parere debba essere reso anche in relazione alla previsione di medie strutture di vendita.

L'Avvocatura statale osserva che tali disposizioni, congiuntamente e indistintamente censurate, si porrebbero in contrasto con le norme di liberalizzazione contenute nell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, e nell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, e, perciò, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che assegna allo Stato la tutela della concorrenza.

Inoltre, ponendosi in contrasto con la direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno), esse risulterebbero lesive anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

A sostegno di tali censure, l'Avvocatura generale rileva che le citate disposizioni, «pur se relative a motivazioni di tipo urbanistico», aggraverebbero il «procedimento autorizzatorio per le medie strutture di vendita in forma aggregata, anche attraverso la previsione di interventi compensativi, creando, di fatto, ulteriori tipologie di strutture commerciali».

Osserva inoltre che, con tali disposizioni, la Regione Toscana si proporrebbe di tutelare gli esercizi di vicinato con strumenti non conformi al diritto dell'Unione europea.

Richiamando a tal fine la sentenza di questa Corte n. 165 del 2014, la difesa statale assume che le disposizioni oggetto del presente giudizio non sarebbero in linea con quanto affermato in quella pronuncia, poiché l'introduzione di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente, in considerazione delle dimensioni e della tipologia di esercizio commerciale, rappresenterebbe un ostacolo effettivo alla libera concorrenza.

Nel caso di specie, dette restrizioni deriverebbero «anche» dalla distanza tra le varie strutture di vendita, come sarebbe insito nel richiamo al concetto di «aggregazione».

**1.2.**– Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 207 e 208 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014.

Le norme censurate disciplinano le conseguenze di opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati, in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, rispettivamente in data anteriore al 1° settembre 1967, ossia al momento dell'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), o in data anteriore al 17 marzo 1985, corrispondente all'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), sul primo condono edilizio.

In particolare, il citato art. 207 differenzia la disciplina a seconda della collocazione degli immobili.

Se essi ricadono all'interno della perimetrazione dei centri abitati (come definita all'epoca della realizzazione della condotta), si prevede che il Comune possa valutare la persistenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica violata mediante rimessione in pristino: in caso di esito positivo di tale scrutinio, è disposta l'applicazione delle sanzioni, ripristinatorie e pecuniarie, di cui agli artt. 196, 199, 200 e 206 della medesima legge regionale; in caso di valutazione negativa in ordine alla persistenza dell'interesse pubblico, si prevede esclusivamente l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, in misura ridotta per le opere e gli interventi conformi agli strumenti urbanistici comunali attualmente vigenti, e con la possibilità di consentire, con apposito piano operativo, ulteriori interventi su tali immobili.

Se, invece, gli immobili ricadono all'esterno della perimetrazione dei centri abitati (sempre come definita all'epoca della realizzazione dell'opera), si prevede che siano considerati «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

L'art. 208, per le opere e gli interventi edilizi anteriori al 17 marzo 1985, detta una disciplina analoga a quella innanzi descritta, ma differenziando le sanzioni pecuniarie a seconda che le opere o gli interventi siano stati realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, ed escludendo, questa volta, distinzioni tra manufatti ricadenti o non all'interno della perimetrazione dei centri abitati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, in primo luogo, che tali disposizioni, in quanto limitanti l'applicazione delle sanzioni previste dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della legge regionale impugnata alle sole opere per le quali sia ritenuto persistente l'interesse pubblico alla rimessione in pristino e, se anteriori al 1° settembre 1967, solo se ricadenti all'interno del perimetro del centro abitato, si porrebbero in contrasto con gli artt. 27, 31, 33, 34 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia – Testo A), che configurano l'esercizio del potere comunale di vigilanza e repressione degli abusi edilizi come un obbligo e non come una facoltà, senza che sia necessario accertare la ricorrenza attuale di ragioni di pubblico interesse e senza prevedere alcun termine di decadenza o di prescrizione per l'esercizio dei poteri repressivi comunali.

Di qui la prospettata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la fissazione dei principi fondamentali nella materia del governo del territorio.

Considerati i descritti effetti conservativi legati all'irrogazione di mere sanzioni pecuniarie, la medesima norma costituzionale sarebbe stata violata, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, anche per l'introduzione di una «surrettizia forma di condono», con conseguente invasione della competenza legislativa statale, essendo sottratta alla potestà legislativa regionale qualsiasi forma di sanatoria straordinaria delle opere abusive.

Per tale ragione, le norme censurate interferirebbero con le disposizioni in materia di sanzioni civili e penali previste dal testo unico sull'edilizia in tema di reati edilizi, e violerebbero così anche l'art. 117, secondo comma, lettera s) (rectius: lettera l), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia «ordinamento civile e penale».

**2.–** Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il primo motivo di ricorso avverso gli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014 sono inammissibili.

**2.1.–** Va innanzitutto rilevato che l'Avvocatura generale dello Stato – lungo tutto il ricorso, così come nelle sue conclusioni – coinvolge indistintamente nelle censure prospettate le tre disposizioni della legge regionale, senza specificare quali parti di esse presentino profili di contrasto rispetto alle norme statali evocate a parametro interposto e al diritto dell'Unione europea.

L'indistinta impugnazione di tre disposizioni dal contenuto assai eterogeneo determina una inevitabile genericità ed oscurità delle censure.

Ciò impedisce, già da questo punto di vista, la corretta identificazione del petitum (ex plurimis, sentenze n. 82 del 2015 e n. 22 del 2013).

Nel giudizio in via principale la necessaria delimitazione del thema decidendum spetta al ricorrente, che ha l'onere di precisare l'oggetto del ricorso anche per consentire alla controparte di svolgere adeguatamente le proprie difese (sentenza n. 213 del 2003).

**2.2.–** In ogni caso, anche a volerla considerare isolatamente, la censura proposta avverso l'art. 25 della legge regionale è inammissibile per carenza assoluta di argomenti a sostegno dell'impugnazione (ex plurimis, sentenze n. 8 del 2014, n. 272, n. 22 e n. 8 del 2013).

Come ricordato, la legge della Regione Toscana n. 65 del 2014, nel riscrivere la disciplina regionale in materia di governo del territorio, con il citato art. 25 istituisce la conferenza di copianificazione – in cui sono rappresentati tutti gli enti territoriali della Regione –, ne regola il funzionamento, e assegna a tale organo il compito di esprimere un parere, fatte salve alcune eccezioni, in merito a tutte le previsioni di trasformazione del territorio che comportino impegno di suolo non edificato all'esterno del territorio urbanizzato.

Si tratta, dunque, di una norma che detta la disciplina generale della conferenza di copianificazione, com'è confermato dalla circostanza che ad essa fanno espresso rinvio molte disposizioni (non impugnite) della medesima legge regionale.

L'Avvocatura generale dello Stato si limita a riprodurre il testo dell'art. 25, senza esplicitare, nell'illustrazione dei motivi di ricorso, alcuna ragione che induca a dubitare della legittimità della disposizione rispetto ai parametri evocati, i quali assegnano allo Stato la tutela della concorrenza e obbligano le Regioni ad introdurre discipline conformi al diritto dell'Unione europea.

**2.3.–** Parimenti inammissibili sono le censure avverso gli artt. 26 e 27 della legge regionale, per carenza di adeguata motivazione.

Tali disposizioni stabiliscono che la conferenza di copianificazione esprime un parere anche in caso di previsioni di grandi strutture di vendita, di aggregazioni di medie strutture di vendita aventi effetti assimilabili alle grandi strutture, e di medie strutture di vendita, individuando i criteri in base ai quali tale valutazione deve essere espressa.

L'Avvocatura generale dello Stato si limita ad affermare che le disposizioni censurate, «pur se relative a motivazioni di tipo urbanistico, aggravano il procedimento autorizzatorio per le medie strutture di vendita in forma aggregata, [...], creando, di fatto, ulteriori tipologie di strutture commerciali».

In tal modo, in primo luogo, il ricorrente non tiene in alcun rilievo la necessaria distinzione tra le valutazioni svolte in sede di pianificazione urbanistica e quelle compiute in fase di autorizzazione all'apertura delle strutture commerciali.

In secondo luogo, non chiarisce in che cosa consisterebbe l'aggravamento procedurale cui sarebbero soggette le previsioni di aggregazioni di medie strutture di vendita.

In terzo luogo, non spiega per quale motivo la scelta normativa di considerare, in fase di pianificazione urbanistica, l'«aggregazione» di più strutture commerciali si tradurrebbe in una limitazione della concorrenza tra operatori.

La difesa statale osserva, inoltre, che la disciplina impugnata «tutela gli esercizi di vicinato» con sistemi analoghi a quelli già censurati da questa Corte, nella sentenza n. 165 del 2014, nella parte in cui dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Toscana 28

settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1.

Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005).

Ciò, tuttavia, è asserito senza individuare quale specifica disposizione tutelerebbe gli esercizi di vicinato, senza operare alcun raffronto tra la disposizione regionale dichiarata incostituzionale e la nuova disciplina regionale, e senza illustrare le ragioni per le quali i principi espressi in quella decisione dovrebbero trovare applicazione anche nel presente giudizio, in relazione alle disposizioni ora impugnate.

Questa Corte ha più volte sottolineato che, nel giudizio in via principale, si pone l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa, in termini perfino più pregnanti che in quello incidentale (ex plurimis, sentenze n. 82 del 2015, n. 259 del 2014, n. 309, n. 272 e n. 162 del 2013, n. 114 del 2011, n. 251 del 2009; ordinanza n. 123 del 2012), e che la mancata illustrazione delle argomentazioni atte a suffragare le censure proposte è causa di inammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate.

**3.**– Il secondo motivo di ricorso è fondato, poiché gli impugnati artt. 207 e 208 della legge regionale n. 65 del 2014 sono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

**3.1.**– È opportuno sottolineare preliminarmente che il tenore letterale delle disposizioni impugnate consente agevolmente di definire l'oggetto dell'intervento legislativo regionale e l'ambito materiale cui questo risulta ascrivibile.

Infatti, le rubriche delle due disposizioni, e, in particolare, i commi 1 e 4 dell'art. 207 ed il comma 1 dell'art. 208 fanno esplicito riferimento a «sanzioni ed opere per interventi edilizi abusivi», e ad opere ed interventi edilizi eseguiti ed ultimati «in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo».

Si è in presenza di una normativa riferibile ad opere e interventi edilizi, esplicitamente qualificati, dalla stessa legge regionale, come «abusivi», e quindi di un intervento afferente alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis e da ultimo, sentenze n. 272 e n. 102 del 2013), nel cui ambito alle Regioni spetta l'adozione di una disciplina legislativa di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 167 del 2014 e n. 401 del 2007).

In particolare, per tali opere ed interventi, viene prevista, in deroga alla disciplina generale dettata dagli artt. 196, 199, 200 e 206 della citata legge regionale (delineata sulla falsariga di quella prevista in generale dalle norme statali del testo unico sull'edilizia), l'applicazione di sole sanzioni amministrative pecuniarie, per le ipotesi in cui la valutazione discrezionale dell'autorità comunale competente per territorio conduca ad escludere la persistenza di un interesse attuale al ripristino dello status quo ante.

Pur disponendo che il versamento delle somme corrispondenti alle sanzioni amministrative pecuniarie – differenziate a seconda dell'epoca di realizzazione ed ultimazione delle opere e degli interventi edilizi, con esclusione di quelli anteriori al 1° settembre 1967 e ricadenti all'esterno della perimetrazione dei centri abitati – «non determina la legittimazione dell'abuso» (comma 3 di entrambi gli articoli), le norme impugnate producono due evidenti effetti sostanziali.

Il primo di essi consiste – in considerazione dell'esclusione della sanzione demolitoria (e della succedanea acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale, in caso di inadempimento dell'ordine di demolizione), in generale prevista per gli immobili abusivi dal testo unico sull'edilizia e dalle corrispondenti norme della stessa legge della Regione Toscana – nella conservazione, in mano privata, del patrimonio edilizio esistente.

Il secondo effetto, di non minore portata, consiste nella possibilità di eseguire ulteriori interventi edilizi – sotto forma di «demolizione e ricostruzione, mutamento della destinazione d'uso, aumento del numero delle unità immobiliari, incremento di superficie utile lorda o di volume» (attività rispettivamente previste dai commi 7 e 6 degli artt. 207 e 208) – previa

emanazione di appositi piani operativi, che diventano addirittura superflui per gli immobili ultimati al di fuori dei centri urbani e prima del 1° settembre 1967.

Anzi, il comma 4 dell'art. 207 si spinge a definire tali ultimi manufatti quali «consistenze legittime dal punto di vista urbanistico-edilizio».

La combinazione di queste due conseguenze produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti tipici di un «condono edilizio straordinario», che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», disciplinato dagli artt. 36 e 45 del testo unico sull'edilizia.

In tema di condono edilizio “straordinario”, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum: la decisione sul se disporre, nell'intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005).

Nel rispetto di tali scelte di principio, competono alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004).

Ne consegue che le norme impugnate si pongono in contrasto con i consolidati principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015).

A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale.

Il che è appunto quanto si verifica in applicazione delle norme impugnate.

Esse producono un effetto di sanatoria amministrativa straordinaria di immobili abusivi, non solo senza alcuna limitazione volumetrica, ma anche al di là delle modalità e, soprattutto, dei tempi disciplinati dalle precedenti normative statali.

Il riferimento, in particolare, è alla legge n. 47 del 1985, la cui efficacia è stata estesa dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), cui ha fatto seguito l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, pure contenente misure di regolarizzazione di immobili abusivi.

In applicazione di tali norme statali, ben sarebbe stato possibile procedere, nei tempi e nei modi da quelle previsti, alla sanatoria delle stesse opere e degli stessi interventi edilizi oggetto della disciplina censurata.

Sicché, consentirlo invece ora, alla luce delle disposizioni regionali impugnate, significa introdurre un nuovo condono extra ordinem, al di fuori di qualsiasi previa e necessaria cornice di principio disciplinata dalla legge statale.

**3.2.**– Il contrasto delle norme impugnate con i principi che governano il riparto di competenze in materia di condono edilizio “straordinario” non è attenuato dalla subordinazione degli effetti sostanziali, da queste prodotti, alla valutazione discrezionale, che le stesse disposizioni demandano all'amministrazione comunale competente per territorio, in ordine alla sussistenza di un perdurante interesse pubblico alla rimessione in pristino.

La difesa regionale sostiene che, nel corso degli ultimi anni, la rigidità della disciplina statale concernente la repressione degli abusi edilizi sarebbe stata «attenuata dalle previsioni interpretative giurisprudenziali dei giudici amministrativi».

Questi ultimi avrebbero seguito il principio secondo cui anche le sanzioni edilizie devono essere applicate previa comparazione e valutazione di prevalenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità violata rispetto all'affidamento del privato.

Sicché, qualora sia trascorso un lungo lasso di tempo tra realizzazione e accertamento dell'abuso, l'irrogazione delle sanzioni sarebbe subordinata ad una motivazione specifica sulla sussistenza di un pubblico interesse attuale alla eliminazione dell'opera.

Il legislatore regionale, per parte sua, avrebbe appunto dettato norme conformi a tale principio, discendente dall'interpretazione giurisprudenziale ritenuta «ormai pacifica» della legge nazionale.

Tale argomento è privo di pregio.

Innanzitutto, l'affermazione relativa alla sussistenza di un "diritto vivente", nei termini prospettati dalla difesa regionale, è smentita dalla constatazione della coesistenza (se non proprio della prevalenza), nella giurisprudenza amministrativa, di un opposto orientamento, secondo cui l'interesse del privato al mantenimento dell'opera abusiva è necessariamente recessivo rispetto all'interesse pubblico all'osservanza della normativa urbanistico-edilizia e al corretto governo del territorio.

Secondo tale indirizzo, non sussiste alcuna necessità di motivare in modo particolare un provvedimento col quale sia ordinata la demolizione di un manufatto, anche quando sia trascorso un lungo periodo di tempo tra l'epoca della commissione dell'abuso e la data dell'adozione dell'ingiunzione di demolizione.

Ciò perché la repressione degli abusi edilizi è espressione di attività strettamente vincolata, non soggetta a termini di decadenza o di prescrizione (in questi termini, ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 5 gennaio 2015, n. 13; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 30 dicembre 2014, n. 6423; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 1° ottobre 2014, n. 4878; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 28 gennaio 2013, n. 496).

Ma, quand'anche una diversa opzione ermeneutica potesse considerarsi talmente affermata da costituire approdo "pacifico" nella giurisprudenza amministrativa, è assorbente il rilievo per cui un suo eventuale riconoscimento normativo non potrebbe essere rimesso al legislatore regionale, ma solo a quello statale.

In relazione a scelte così delicate in materia edilizia, valgono evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale (analogamente, sentenza n. 164 del 2012), e solo la legge statale può ovviamente assicurarle.

Per queste ragioni, le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso gli artt. 207 e 208 della legge della Regione Toscana n. 65 del 2014 sono fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'accoglimento del ricorso sotto il profilo descritto determina l'assorbimento delle altre censure mosse alle norme impugnate.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

**1)** dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio);

**2)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25, 26 e 27 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Nicolò ZANON, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

## **Sentenza: 6 ottobre 2015, n. 235**

**Materia:** bilancio e finanze

**Parametri invocati:** articolo 122 comma quarto della Costituzione

**Giudizio:** conflitto di attribuzione

**Ricorrenti:** Regione Emilia Romagna

**Oggetto:** Nota del Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 3660 del 10/07/2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; nota del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 5190 del 09/07/2014; atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna del 05/06/2014 e date successive; atti di citazione della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna del 03/12/2014 e date successive.

**Esito:** 1) dichiara inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;

2) dichiara inammissibile il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione ai tredici atti di citazione, del 3 dicembre 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;

3) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;

4) annulla, per l'effetto, la nota di trasmissione indicata al punto che precede;

5) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;

6) annulla, per l'effetto, la nota indicata al punto che precede;

7) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

La Regione Emilia-Romagna, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente:

1) alla nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna della deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012;



2) agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali;

3) alla nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;

4) nonché a tredici atti di citazione emessi dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i medesimi fatti oggetto degli inviti a dedurre.

Secondo la ricorrente tali atti, in quanto prosecuzione di un'attività di controllo già dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 130 del 2014 e volti a realizzare un indebito controllo di merito sulle scelte discrezionali dei gruppi consiliari, sarebbero, sotto svariati profili, lesivi della sua autonomia istituzionale e dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale, e violerebbero l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni.

Secondo la Corte l'eccezione va esaminata separatamente in relazione alla diversa natura degli atti impugnati.

Parte del primo ricorso è rivolta dunque avverso un atto non giurisdizionale, qual è la nota del Presidente della sezione regionale di controllo di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'anno 2012, sulla base della ritenuta emersione di una notizia dannosa. Essa, infatti, segue il procedimento di controllo attivato dalla Corte dei conti in forza dell'art. 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ed è estranea allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali attribuite alla magistratura contabile.

Sono invece giurisdizionali, nell'accezione lata in cui tale nozione viene in rilievo nei conflitti di attribuzione, gli altri atti impugnati provenienti dalla Procura contabile nell'esercizio o in occasione della sua funzione istruttoria preordinata all'accertamento giudiziale di responsabilità erariali.

La Corte, risolte preliminarmente alcune questioni di ammissibilità, passa all'esame delle residue censure di merito, rivolte alla nota di trasmissione del Presidente della sezione regionale di controllo, agli atti di citazione (con esclusione del motivo attinente al lamentato sconfinamento nel merito) e alla nota del Procuratore regionale di invito al recupero di somme.

**a)** Quanto alla nota di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013, la Regione Emilia-Romagna, con il primo motivo del primo ricorso, lamenta che essa comporti un'indebita prosecuzione dell'attività di controllo censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014, ledendo così la sua autonomia organizzativa e contabile.

La Corte ritiene la **fondatezza** della censura.

Richiamandosi alla propria precedente giurisprudenza, (sentenza n. 29 del 1995), ricorda di aver affermato la legittimità del raccordo tra le funzioni della Corte dei conti di controllo sulla gestione e giurisdizionale: "è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità.

Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)".

Tali affermazioni, che sono volte ad assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, non possono non valere anche per le notizie o i dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio di qualsivoglia funzione di controllo, ivi compresa quella sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, che, come questa Corte ha chiarito, "non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge" (così sentenza n. 263 del 2014).

La stessa ricorrente, del resto, non contesta che l'obbligo di segnalazione discende dai principi generali e grava sulle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, laddove emergano fatti idonei a evidenziare una responsabilità contabile.

Quel che viene in rilievo, tuttavia, nel caso specifico, è la circostanza che la segnalazione alla Procura contabile trae origine da un'attività di controllo che, in quanto travolta dalla successiva sentenza n. 130 del 2014 della Corte, è illegittima ex tunc.

Con la sentenza in parola è stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013, sulla base della considerazione che la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall'anno 2013, essendo nel disegno legislativo condizionata alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

La deliberazione annullata conteneva l'ordine alla segreteria di trasmissione della deliberazione medesima alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza, ordine che è rimasto travolto unitamente all'atto che lo conteneva.

La nota di trasmissione è quindi funzionalmente collegata in maniera indissolubile alla deliberazione di controllo, sì che l'annullamento della seconda non può che comportare la caducazione della prima.

**b)** Secondo la regione ricorrente, il Consiglio regionale è dotato di autonomia contabile e organizzativa e che la disciplina delle spese dei gruppi consiliari e del relativo controllo era dettata, per l'esercizio 2012, dalla legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32 (Funzionamento dei gruppi consiliari – Modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42).

In base a tale disciplina, il rendiconto annuale dei gruppi doveva essere oggetto di approvazione da parte di un comitato tecnico, rispetto al cui giudizio l'ufficio di presidenza poteva discostarsi solo con espressa motivazione.

Gli atti di approvazione delle spese si sarebbero tradotti in "voti" e "opinioni" sia da parte dei gruppi che da parte dell'ufficio di presidenza, con la conseguenza che sarebbero presidiati dall'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. a tutela dell'autonomia politica e di autorganizzazione interna del Consiglio regionale: gli atti di citazione si sovrapporrebbero illegittimamente a quelli di approvazione, comprimendo l'autonomia consiliare.

La Corte ritiene la **non fondatezza** della seconda censura di merito.

La Corte recentemente, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, ha affermato che i capigruppo dei Consigli regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, "*restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)*" (sentenza n. 107 del 2015).

Questa affermazione, che va estesa a tutti i consiglieri regionali, non è inficiata dalla guarentigia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione (sentenza n. 200

del 2008), “*non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (ex plurimis, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e n. 391 del 1999)*” (sentenza n. 332 del 2011), e “*non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all’autonomia ed alle esigenze ad essa sottese*” (sentenza n. 289 del 1997).

Più in particolare, già con la sentenza n. 292 del 2001 si è evidenziato come la prerogativa d’insindacabilità in parola non riguardi l’attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, e la conclusione non muta in ragione dell’intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand’anche composto da consiglieri regionali) o dall’ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo.

Eguale essa non può mutare in ragione dell’approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente, e non il titolo legittimante le spese.

Considerato che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell’ente regionale, opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all’art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un’area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali.

Tale conclusione, peraltro, “*comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali*” (sentenza n. 235 del 2007), “*in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l’attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)*” (sentenza n. 69 del 1985).

c) Ulteriore doglianza della ricorrente: la nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero amministrativo di somme spese irregolarmente, sarebbe espressione di un potere non attribuito dall’ordinamento alla Procura contabile e realizzerebbe un’ingerenza ingiustificata nella sfera di autonomia del Consiglio regionale.

La Procura regionale ritiene che l’atto in questione appartenerrebbe alle “buone pratiche” elaborate ai fini della semplificazione ed effettività dell’esercizio delle funzioni inquirenti e troverebbe fondamento in una lettura evolutiva del potere di richiesta di informazioni documentali previsto dall’art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

In ipotesi di danni erariali di importo modesto sarebbe prassi diffusa tra gli uffici inquirenti quella di segnalare alla pubblica amministrazione interessata la necessità di provvedere al recupero in autotutela, salva la sussistenza di situazioni legittimanti da documentare con la trasmissione delle relative prove.

La Corte ritiene il motivo **fondato**.

Con la sentenza n. 100 del 1995, resa nell’ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Umbria e la Procura regionale della Corte dei conti, la Corte ha annullato una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso art. 74, con la quale si era richiesto all’amministrazione «l’attuale residenza» dei responsabili di documenti istruttori e degli autori di alcune deliberazioni.

In quell’occasione si è affermato che, “*ai sensi del ricordato art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti “in possesso” di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime, come avviene*

*con le richieste ora esaminate, una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie”*: quest’ultima, in altri termini, esula dalle facoltà della magistratura inquirente e per ciò solo incide sull’autonomia organizzativa della Regione.

Le medesime argomentazioni non possono che valere, in relazione a una richiesta di svolgimento di un’attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità.

La Corte pertanto conclude che:

1) non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;

2) non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, di invito del Presidente del Consiglio regionale al recupero di somme;

3) spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna, adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive

**Controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Emilia Romagna relativi all'esercizio finanziario 2012. - Nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; nota del Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 5190 del 9 luglio 2014; atti di contestazione di responsabilita' e invito a dedurre della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 5 giugno 2014 e date successive; atti di citazione della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna del 3 dicembre 2014 e date successive. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 25-11-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito della nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013; della nota del Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna n. 5190 del 9 luglio 2014; degli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna del 5 giugno 2014 e date successive; nonché degli atti di citazione della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna del 3 dicembre 2014 e date successive, conflitti promossi dalla Regione Emilia-Romagna con ricorsi rispettivamente notificati il 1° agosto 2014 e il 27 febbraio 2015, depositati in cancelleria il 13 agosto 2014 e il 9 marzo 2015, ed iscritti al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014 e al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015.

Visti gli atti di costituzione della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna e del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell’udienza pubblica del 6 ottobre 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon, Luigi Manzi e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, il Procuratore regionale Salvatore Pilato per la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna e l'Avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– La Regione Emilia-Romagna, con i ricorsi iscritti al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014 (d'ora innanzi il "primo ricorso") e al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015 (d'ora innanzi "il secondo ricorso"), ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente:

1) alla nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna della deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012;

2) agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali;

3) alla nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;

4) nonché a tredici atti di citazione emessi dalla Procura contabile nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali per i medesimi fatti oggetto degli inviti a dedurre.

Secondo la ricorrente tali atti, in quanto prosecuzione di un'attività di controllo già dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 130 del 2014 e volti a realizzare un indebito controllo di merito sulle scelte discrezionali dei gruppi consiliari, sarebbero, sotto svariati profili, lesivi della sua autonomia istituzionale e dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale, e violerebbero l'art. 122, quarto comma, della Costituzione, che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni.

2.– I giudizi, data l'identità delle parti e la stretta connessione oggettiva, vanno riuniti.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri e la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, costituitisi in entrambi i giudizi, hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità, alcune rivolte ai ricorsi nella loro interezza, altre mirate a singole censure.

L'esame delle prime, per ovvie ragioni, precede quello delle seconde, alcune delle quali, tuttavia, essendo identiche o strettamente connesse a quelle generali, verranno trattate congiuntamente ad esse.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità di entrambi i ricorsi per difetto di interesse, perché l'intervento della Procura della Corte dei conti si sarebbe svolto nell'interesse della Regione ricorrente, che non sarebbe pertanto legittimata alla proposizione dei conflitti.

L'eccezione non è fondata alla luce della giurisprudenza di questa Corte, la quale, «partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale

(sentenza n. 39 del 2014), ha affermato che “La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)”.

Identica considerazione non può che essere svolta con riferimento ai presidenti dei gruppi consiliari» (sentenza n. 107 del 2015, che richiama la sentenza n. 130 del 2014) e ai singoli consiglieri.

**5.–** L’Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito l’inammissibilità del primo ricorso per mancata indicazione delle prerogative costituzionali regionali violate dagli atti impugnati.

L’eccezione può essere esaminata unitamente all’altra, sollevata dalla stessa difesa dello Stato in entrambi i giudizi, secondo cui i ricorsi mancherebbero di tono costituzionale, essendo gli atti impugnati riconducibili a funzioni regolarmente attribuite dall’ordinamento alla magistratura contabile, nonché a quella sollevata dalla Procura regionale, in relazione al secondo motivo del secondo ricorso, di omessa indicazione, da parte della Regione ricorrente, delle specifiche attribuzioni costituzionali violate comporterebbe l’assenza di tono costituzionale.

Anche tali eccezioni non sono fondate.

Si legge nel primo ricorso che gli atti impugnati sono considerati lesivi «dell’autonomia e delle prerogative costituzionali dell’Assemblea legislativa, quali garantite dal complesso delle regole e dei principi» di cui agli artt. 100, secondo comma, 103, secondo comma, 114, secondo comma, 117 e 123 Cost., «e per quanto riguarda specificamente il Consiglio regionale» agli artt. 121, primo e secondo comma, e 122, quarto comma, Cost.

La lettura congiunta delle censure sollevate dalla ricorrente nel secondo ricorso, poi, consente di comprendere con sufficiente chiarezza come le prerogative costituzionali asseritamente violate siano, anche qui, quelle della sua autonomia istituzionale, di quella organizzativa e contabile del suo Consiglio regionale, nonché la garanzia di insindacabilità apprestata ai consiglieri regionali dall’art. 122, quarto comma, Cost.

La prospettazione della lesione delle competenze costituzionali della ricorrente, salvo quanto si dirà circa l’ammissibilità dei conflitti innescati da atti giurisdizionali, conferisce ai ricorsi, di per sé, il necessario tono costituzionale (sentenze n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007 e ordinanza n. 27 del 2006).

**6.–** La Procura regionale ha eccepito l’inammissibilità di entrambi i ricorsi perché la Regione Emilia-Romagna avrebbe in realtà contestato un cattivo uso del potere giurisdizionale, censura, questa, da fare valere in seno alla giurisdizione contabile e non in sede di conflitto di attribuzione.

La stessa eccezione è stata sollevata dall’Avvocatura generale dello Stato con riferimento al secondo e al terzo motivo del primo ricorso, riguardanti gli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre, e al terzo motivo del secondo ricorso con cui si lamenta che la Procura regionale abbia sconfinato, con gli atti di citazione impugnati, in non consentite valutazioni di merito.

L’eccezione va esaminata separatamente in relazione alla diversa natura degli atti impugnati.

**6.1.–** Parte del primo ricorso è rivolta avverso un atto non giurisdizionale, qual è la nota del Presidente della sezione regionale di controllo di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di accertamento dell’irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari relativi all’anno 2012, sulla base della ritenuta emersione di una notizia danni.

Essa, infatti, segue il procedimento di controllo attivato dalla Corte dei conti in forza dell’art. 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ed è estranea allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali attribuite alla magistratura contabile, dal che consegue che in questa parte l’eccezione va rigettata.

**6.2.**– Sono invece giurisdizionali, nell’accezione lata in cui tale nozione viene in rilievo nei conflitti di attribuzione, gli altri atti impugnati provenienti dalla Procura contabile nell’esercizio o in occasione della sua funzione istruttoria preordinata all’accertamento giudiziale di responsabilità erariali (sentenze n. 252 del 2013 e n. 70 del 1985).

Secondo questa Corte gli «atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo “quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell’atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l’esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente” [...] (sentenza n. 326 del 2003, in un passaggio testualmente riportato anche dalla successiva sentenza n. 150 del 2007)» (sentenza n. 252 del 2013).

In quest’ultima pronuncia si è precisato, proprio con riferimento agli atti provenienti dalla Procura contabile nello svolgimento delle sue funzioni istruttorie propedeutiche al giudizio di responsabilità, che, per fare valere eventuali «errori di giudizio, non vale, quindi, il conflitto di attribuzione, ma valgono i rimedi previsti dall’ordinamento processuale contabile in cui gli impugnati atti di giurisdizione si iscrivono».

Alla stregua di tali criteri l’eccezione non è fondata.

Difatti, con l’impugnazione della nota del Procuratore regionale di invito al recupero di somme si lamenta la sua non riconducibilità ai poteri assegnati dall’ordinamento alla magistratura inquirente; con l’impugnazione degli atti di contestazione e di citazione ci si duole dell’indebita trasposizione nell’ambito giurisdizionale dell’attività di controllo travolta ab imis dalla sentenza n. 130 del 2014 di questa Corte, dell’utilizzo di criteri di merito nella verifica di regolarità delle spese e della violazione dell’immunità dei consiglieri regionali: in tutti i casi viene, dunque, prospettata l’inesistenza o il palese sconfinamento dall’ambito del potere giurisdizionale assegnato alla Procura della Corte dei conti.

**6.3.**– Quest’ultima ha eccepito l’inammissibilità del primo ricorso per contraddittorietà della prospettazione di fondo, dal momento che la Regione ricorrente, dopo avere lamentato l’illegittimità della mera trasposizione dell’attività di controllo nell’azione di «prosecuzione contabile», avrebbe ammesso che la trasmissione degli atti dal controllo alla giurisdizione era avvenuta in relazione a indagini già in corso sulla base di altre fonti informative.

L’eccezione è infondata poiché emerge con sufficiente chiarezza che le censure cui essa si riferisce sono in realtà incentrate sulla presunta influenza determinante dell’illegittima attività di controllo su quella d’indagine successiva.

**6.4.**– La Procura regionale ha anche eccepito l’inammissibilità del secondo ricorso, poiché nei giudizi di responsabilità instaurati con gli atti di citazione le parti convenute avrebbero manifestato, ante iudicium, la disponibilità al versamento spontaneo delle somme contestate, pervenendosi, in due casi, l’adesione alla determinazione degli addebiti individuali, con conseguente risarcimento spontaneo del danno liquidato.

L’eccezione, oltre a riguardare già in tesi esclusivamente due dei soggetti raggiunti dagli atti di citazione impugnati con il ricorso, non è fondata, poiché quand’anche vi fosse, da parte di tutti i consiglieri regionali, un’accettazione della responsabilità addebitata, ciò non potrebbe determinare il venire meno del diverso interesse della Regione all’accertamento della lesione delle sue competenze costituzionali.

**7.**– Può passarsi ad esaminare le restanti eccezioni d’inammissibilità sollevate dall’Avvocatura generale dello Stato e dalla Procura regionale in entrambi i giudizi con riferimento a specifici motivi di censura.

**7.1.**– Non è fondata l’eccezione della Procura contabile di inammissibilità per tardività del primo motivo del primo ricorso rivolto avverso la nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione alla sezione

regionale della deliberazione n. 249 di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012.

È noto che il conflitto di attribuzione deve essere proposto, in forza dell'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nel termine perentorio di 60 giorni dalla conoscenza degli atti assunti come lesivi.

Nel caso di specie non vi è la prova che la nota in questione, indirizzata esclusivamente alla Procura regionale, sia stata conosciuta dalla ricorrente prima dell'accesso agli atti disposto con la notificazione dei successivi atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre (in date successive al 5 giugno 2014), con la conseguenza che non vi è la prova che al momento della proposizione del ricorso (1° agosto 2014) il termine per l'impugnazione fosse spirato.

**7.2.**– Non fondata è anche l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità dello stesso motivo per la differente ragione che l'atto impugnato sarebbe sprovvisto di efficacia esterna e per ciò solo idoneo a determinare, anche solo indirettamente, una lesione delle competenze costituzionali della ricorrente.

La nota in esame, che si presenta quale tratto terminale e accessorio della funzione di controllo espletata dalla sezione regionale, è naturaliter rivolta all'esterno, essendo indirizzata all'organo inquirente della magistratura contabile, ed è di per sé idonea a innescare il compimento di un'attività di indagine della Procura: queste caratteristiche conferiscono all'atto gravato una potenziale capacità lesiva delle prerogative costituzionali della ricorrente.

**8.**– È invece fondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità del secondo e terzo motivo del primo ricorso rivolti avverso gli atti di contestazione e invito a dedurre in quanto sprovvisti di idoneità lesiva.

Questa Corte ha già osservato che questi atti sono volti «all'acquisizione di ulteriori elementi, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che non necessariamente dovranno essere nel senso dell'inizio dell'azione di responsabilità. Le accennate connotazioni degli atti oggetto di conflitto, ed in particolare l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale non consentono perciò di scorgere in essi quella lesività che il ricorso ritiene, invece, di individuare [...]. L'inidoneità degli atti oggetto di conflitto a realizzare la lamentata lesione determina l'inammissibilità del ricorso» (sentenza n. 163 del 1997).

L'accoglimento della eccezione comporta l'assorbimento delle altre rivolte, di fatto, al terzo motivo del primo ricorso dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Procura regionale, rispettivamente, per genericità e inesistenza *ictu oculi* del lamentato controllo di merito.

**9.**– Va invece rilevata d'ufficio l'inammissibilità per genericità del terzo motivo del secondo ricorso, con cui la Regione Emilia-Romagna lamenta che la Procura della Corte dei conti abbia effettuato, con gli atti di citazione impugnati, una indebita valutazione del merito delle scelte di spesa dei gruppi consiliari.

Difatti, a fronte delle numerose contestazioni mosse dalla Procura regionale ai capigruppo e ai consiglieri convenuti, la doglianza risulta circostanziata esclusivamente con riferimento a due addebiti: uno relativo alle spese di missione per l'inaugurazione di un ex edificio scolastico e l'altro al rimborso di un biglietto di trasporto pubblico per recarsi a un convegno in altra Regione.

Al di fuori di questi due casi, la ricorrente non ha sviluppato la tesi con l'esame delle spese di cui la Procura contabile avrebbe valutato il merito, rendendo così la censura apodittica e priva di concretezza (sentenze n. 263 del 2014; n. 122, n. 77 e n. 46 del 2013; n. 246 del 2012; n. 200 del 2010 e n. 105 del 2009).

Essa è allo stesso tempo contraddittoria, perché la ricorrente in alcuni passaggi lamenta che la Procura regionale abbia sindacato il merito delle spese e in altri contesta la stessa legittimità del controllo di inerenza al mandato istituzionale, controllo che altrove nello stesso ricorso viene invece assunto come legittimamente riconducibile all'esercizio dell'attività inquirente, e ciò a ragione,



perché questo controllo si risolve nella verifica della violazione della normativa sulla contribuzione pubblica ai gruppi consiliari che integra una species di condotta contra ius, la quale, laddove causativa di danno erariale, costituisce l'oggetto dell'accertamento nel giudizio di responsabilità.

**10.**– Risolte le questioni pregiudiziali nei termini riferiti, l'esame del merito si restringe alle residue censure rivolte alla nota di trasmissione del Presidente della sezione regionale di controllo, agli atti di citazione (con esclusione del motivo attinente al lamentato sconfinamento nel merito) e alla nota del Procuratore regionale di invito al recupero di somme.

**11.**– Quanto alla nota di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013, la Regione Emilia-Romagna, con il primo motivo del primo ricorso, lamenta che essa comporti un'indebita prosecuzione dell'attività di controllo censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014, ledendo così la sua autonomia organizzativa e contabile.

La censura è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 29 del 1995, ha affermato la legittimità del raccordo tra le funzioni della Corte dei conti di controllo sulla gestione e giurisdizionale: «è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità.

Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)».

Tali affermazioni, che sono volte ad assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, non possono non valere anche per le notizie o i dati acquisiti dalla magistratura contabile nell'esercizio di qualsivoglia funzione di controllo, ivi compresa quella sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, che, come questa Corte ha chiarito, «non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 263 del 2014).

La stessa ricorrente, del resto, non contesta che l'obbligo di segnalazione discende dai principi generali e grava sulle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, laddove emergano fatti idonei a evidenziare una responsabilità contabile.

Quel che viene in rilievo, tuttavia, nel caso specifico, è la circostanza che la segnalazione alla Procura contabile trae origine da un'attività di controllo che, in quanto travolta dalla successiva sentenza n. 130 del 2014 di questa Corte, è illegittima ex tunc.

Con la sentenza in parola è stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013, sulla base della considerazione che la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall'anno 2013, essendo nel disegno legislativo condizionata alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

La deliberazione annullata, del resto, conteneva l'ordine alla segreteria di trasmissione della deliberazione medesima «alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura regionale della

Corte dei conti di Bologna anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza», ordine che è rimasto travolto unitamente all'atto che lo conteneva.

La nota di trasmissione è quindi funzionalmente collegata in maniera indissolubile alla deliberazione di controllo, sì che l'annullamento della seconda non può che comportare la caducazione della prima.

**12.**– Anche con riferimento agli atti di citazione, la ricorrente, con la seconda censura del secondo ricorso, lamenta, in primo luogo, che essi sarebbero affetti da invalidità derivata dalla deliberazione di controllo, la cui trasmissione, ad iniziativa del Presidente della sezione regionale, darebbe luogo a una non consentita interferenza tra le due fondamentali funzioni della Corte dei conti. Lo stesso esame degli atti di contestazione e di citazione mostrerebbe la stretta derivazione dalla deliberazione annullata, di cui ricalcherebbero la struttura e l'impostazione.

Sebbene, infine, gli atti di citazione attribuiscono alla documentazione inviata dalla sezione regionale di controllo la funzione di “integrare” le preesistenti fonti di informazione della Procura, non vi sarebbe alcun elemento che faccia ipotizzare l'esistenza di tali informazioni.

In punto di fatto e con riferimento a tale ultimo aspetto, non è in realtà contestato che la Procura contabile, già prima della segnalazione del Presidente della sezione regionale di controllo, avesse avviato delle indagini sulle spese dei gruppi consiliari sulla base di notizie provenienti dalla stampa.

Quel che più conta, poi, è che l'attività d'indagine della Procura regionale e le sue determinazioni finali si fondano non già sulla deliberazione annullata dalla Corte costituzionale ma sulla documentazione contabile autonomamente acquisita presso la sezione regionale di controllo con la nota del 13 novembre 2013, documentazione che era stata trasmessa alla sezione dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bologna, che, a sua volta, l'aveva acquisita nell'ambito delle indagini avviate già nel corso del 2012.

La documentazione in esame, dunque, legittimamente è stata ottenuta dalla Procura contabile nel rispetto della procedura prevista dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 19, e poi posta a base delle attività di indagine per l'accertamento delle responsabilità erariali.

L'istruttoria contabile, in conclusione, non può ritenersi una mera derivazione delle deliberazioni annullate, il che rende gli atti di citazione insensibili ai vizi di quest'ultime.

**12.1.**– La Regione Emilia-Romagna con il primo motivo del secondo ricorso ha poi lamentato l'illegittimità degli atti di citazione per violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost., che garantisce l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle funzioni.

La ricorrente ha esposto che il Consiglio regionale è dotato di autonomia contabile e organizzativa e che la disciplina delle spese dei gruppi consiliari e del relativo controllo era dettata, per l'esercizio 2012, dalla legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32 (Funzionamento dei gruppi consiliari – Modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42). In base a tale disciplina, prosegue la ricorrente, il rendiconto annuale dei gruppi doveva essere oggetto di approvazione da parte di un comitato tecnico, rispetto al cui giudizio l'ufficio di presidenza poteva discostarsi solo con espressa motivazione.

Gli atti di approvazione delle spese si sarebbero tradotti in “voti” e “opinioni” sia da parte dei gruppi che da parte dell'ufficio di presidenza, con la conseguenza che sarebbero presidiati dall'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. a tutela dell'autonomia politica e di autorganizzazione interna del Consiglio regionale: gli atti di citazione si sovrapporrebbero illegittimamente a quelli di approvazione, comprimendo l'autonomia consiliare.

La censura non è fondata.

Questa Corte recentemente, proprio con riferimento alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, ha affermato che i capigruppo dei Consigli

regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, «restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)» (sentenza n. 107 del 2015).

Questa affermazione, che va estesa a tutti i consiglieri regionali, non è inficiata dalla guarentigia invocata, che, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione (sentenza n. 200 del 2008), «non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale (ex plurimis, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 e n. 391 del 1999)» (sentenza n. 332 del 2011), e «non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» (sentenza n. 289 del 1997).

Più in particolare, già con la sentenza n. 292 del 2001 si è evidenziato come la prerogativa d'insindacabilità in parola non riguardi l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, e la conclusione non muta in ragione dell'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte del comitato tecnico (quand'anche composto da consiglieri regionali) o dall'ufficio di presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo.

Eguale essa non può mutare in ragione dell'approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, e non il titolo legittimante le spese.

Considerato che il rendiconto generale riguarda ogni attività dell'ente regionale, opinare diversamente condurrebbe, come correttamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti, al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali.

Tale conclusione, peraltro, «comporterebbe, in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali» (sentenza n. 235 del 2007), «in contrasto sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)» (sentenza n. 69 del 1985).

**13.**— La nota del Procuratore regionale n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero amministrativo di somme spese irregolarmente, è oggetto dell'ultimo motivo del primo ricorso, secondo cui essa sarebbe espressione di un potere non attribuito dall'ordinamento alla Procura contabile e realizzerebbe un'ingerenza ingiustificata nella sfera di autonomia del Consiglio regionale.

La Procura regionale ha eccepito che l'atto in questione appartenerrebbe alle “buone pratiche” elaborate ai fini della semplificazione ed effettività dell'esercizio delle funzioni inquirenti e troverebbe fondamento in una lettura evolutiva del potere di richiesta di informazioni documentali previsto dall'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti).

In ipotesi di danni erariali di importo modesto sarebbe prassi diffusa tra gli uffici inquirenti quella di segnalare alla pubblica amministrazione interessata la necessità di provvedere al recupero in autotutela, salva la sussistenza di situazioni legittimanti da documentare con la trasmissione delle relative prove.

Il motivo è fondato.

Questa Corte, con la sentenza n. 100 del 1995, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra la Regione Umbria e la Procura regionale della Corte dei conti, ha annullato una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso art. 74, con la quale si era richiesto

all'amministrazione «l'attuale residenza» dei responsabili di documenti istruttori e degli autori di alcune deliberazioni.

In quell'occasione si è affermato che, «ai sensi del ricordato art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934, il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti “in possesso” di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime, come avviene con le richieste ora esaminate, una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie»: quest'ultima, in altri termini, esula dalle facoltà della magistratura inquirente e per ciò solo incide sull'autonomia organizzativa della Regione.

Le medesime argomentazioni non possono che valere, a fortiori, in relazione a una richiesta di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità.

**14.**– Deve pertanto concludersi nel senso che:

1) non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;

2) non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, di invito del Presidente del Consiglio regionale al recupero di somme;

3) spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

**1)** dichiara inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2014, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre del 5 giugno 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;

**2)** dichiara inammissibile il terzo motivo del ricorso iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2015, promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione ai tredici atti di citazione, del 3 dicembre 2014 e date successive, adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;

**3)** dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, inviare alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna la nota n. 3660 del 10 luglio 2013, di trasmissione della deliberazione n. 249 del 2013;

**4)** annulla, per l'effetto, la nota di trasmissione indicata al punto che precede;

**5)** dichiara che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, adottare la nota n. 5190 del 9 luglio 2014, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, di invito al recupero di somme;

**6)** annulla, per l'effetto, la nota indicata al punto che precede;

7) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna adottare i tredici atti di citazione del 3 dicembre 2014 e date successive.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giancarlo CORAGGIO, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

## **Sentenza: 3 novembre 2015, n. 238**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e principio di leale collaborazione e disposizioni singole dei vari statuti..

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione autonoma Valle d'Aosta, Regione autonoma Sardegna, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Trentino-Alto Adige, Regione Sicilia.

**Oggetto:** articolo 1, commi 499, 500, 502 e 504, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014).

**Esito:** estinzione dei giudizi, cessata materia del contendere, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 499 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014),

**Estensore nota:** Caterina Orione

### **Sintesi:**

Le Regioni autonome Valle d'Aosta, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, le Province autonome di Bolzano e di Trento, e la Regione siciliana hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014) che provvede a modificare in alcune parti il comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 in relazione ad importi relativi ad oneri finanziari da computare in riduzione al complesso delle spese finali al fine di realizzare un ulteriore risparmio di spesa alle suddette autonomie.

Le ricorrenti lamentano la pregiudizialità nei loro confronti di tale previsione che, in violazione della loro autonomia finanziaria sancita da precise norme statutarie. Successivamente alla proposizione dei ricorsi, le Regioni autonome Valle d'Aosta, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, le Province autonome di Bolzano e di Trento, hanno rinunciato ad essi, a seguito di di accordi raggiunti con il Ministro dell'economia e delle finanze in materia di finanza pubblica, per cui la Corte, data la formale accettazione delle rinunce, dichiara estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013.

Nonostante la Regione Sicilia avesse sottoscritto, *il 9 giugno 2014, un accordo con lo Stato, che la impegnava a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica promossi prima del presente accordo o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento.*

Tuttavia, nonostante il ricorso in esame rientrasse nella previsione della clausola in quanto presentato prima della stipulazione dell'accordo, la Regione siciliana non vi ha rinunciato, per cui la Corte procede all'esame della questione proposta.

Come sopra riportato, l'articolo impugnato ha comportato modifiche al comma 454, della legge n. 228 del 2012, che stabilisce che il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica resta governato dal principio dell'accordo: ciò significa che tali obiettivi, per gli anni dal 2013 al 2016, spostando il termine al 2017 ed anche l'inserimento di una tabella riepilogativa dei risparmi di spesa "imposti" alle autonomie speciali.

La ricorrente ritiene, con riferimento alle proprie competenze statutarie, che il carattere unilaterale delle determinazioni assunte dallo Stato ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, sarebbe violativo il principio dell'accordo nella disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana, desumibile dall'articolo 43 dello statuto:

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza proprio nei confronti della Regione Sicilia, afferma nuovamente che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale.

La via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), è un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), *ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).*

Tale principio generale non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso, per cui la questione di legittimità costituzionale non può ritenersi fondata in quanto *l'articolo 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario.*

*Perciò, l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.*

**Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di contenimenti di spesa. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 499, 500, 502 e 504. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 25-11-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 499, 500, 502 e 504, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Regione siciliana, con ricorsi notificati il 24, il 21 e il 25 febbraio, il 24 febbraio-4 marzo 2014 e il 25 febbraio, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 3, il 4 e il 5 marzo 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 7, 9, 10, 11, 14, 15 e 17 del registro ricorsi 2014.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

*uditi* gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Carlo Albini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.– Con sette ricorsi (rispettivamente iscritti ai nn. 7, 9, 10, 11, 14, 15 e 17 del registro ricorsi 2014), le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, le Province autonome di Bolzano e di Trento, nonché la Regione siciliana hanno promosso questioni di legittimità costituzionale 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).

Tutte le ricorrenti impugnano, tra gli altri, il comma 499 – limitatamente alle lettere b) e c), quanto alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e alla Provincia autonoma di Trento – dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013; i ricorsi della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, della Provincia autonoma di Bolzano e della Provincia autonoma di Trento hanno anche ad oggetto, tra gli altri, il comma 500 del medesimo articolo e quelli delle sole Province autonome si estendono ai successivi commi 502 e 504.

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni promosse nei confronti di altre disposizioni dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, i ricorsi devono essere riuniti e qui esaminati congiuntamente limitatamente ai commi 499, 500, 502 e 504 del citato art. 1, che sono stati censurati in riferimento a parametri e per motivi almeno in parte coincidenti (*ex plurimis*, sentenze n. 82 del 2015, n. 144, n. 44, n. 28 e n. 22 del 2014).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili, e comunque non fondati

2.– Le Regioni autonome Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, a seguito di accordi raggiunti con il Ministro dell'economia e delle finanze in materia di finanza pubblica, e in esecuzione degli stessi, hanno rinunciato ai ricorsi aventi ad oggetto le disposizioni sopra indicate, depositando nella cancelleria della Corte gli atti di rinuncia, notificati al Presidente del Consiglio dei ministri, e le conformi deliberazioni delle rispettive Giunte (unitamente, quanto alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alla Provincia autonoma di Trento, alle deliberazioni consiliari di ratifica).

Le rinunce sono state formalmente accettate con deliberazioni del Consiglio dei ministri depositate dall'Avvocatura generale dello Stato nella cancelleria della Corte.

Anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha rinunciato al ricorso, in esecuzione dell'accordo raggiunto il 21 luglio 2015 con il Ministro dell'economia e delle finanze, depositando nella cancelleria della Corte, il 13 ottobre 2015, l'atto di rinuncia, notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 12-15 ottobre 2015, e la conforme deliberazione della Giunta regionale.

L'accettazione delle rinunce determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione dei processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promosse dalle Regioni autonome Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol nonché dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, e relativamente alle questioni di legittimità



costituzionale dei commi 500, 502 e 504 del medesimo articolo, promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (limitatamente al comma 500) e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano (ex plurimis, sentenza n. 77 del 2015, in materia analoga).

In difetto di formale accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche in difetto di un suo interesse a coltivare il giudizio, deve essere dichiarata, altresì, la cessazione della materia del contendere relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ex plurimis, sentenze n. 82, n. 77 e n. 75 del 2015; ordinanza n. 62 del 2015).

**3.**– La Regione siciliana ha sottoscritto, il 9 giugno 2014, un accordo con lo Stato, che la impegnava «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica promossi prima del presente accordo o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento».

Tuttavia, nonostante il ricorso in esame rientrasse nella previsione della clausola in quanto presentato prima della stipulazione dell'accordo, la Regione siciliana non vi ha rinunciato.

Restano, pertanto, da esaminare le questioni promosse dalla Regione siciliana, che riguardano, come si è detto, esclusivamente l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013.

**4.**– La Regione siciliana ha impugnato l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013 in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 5 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

La norma impugnata va collocata nel più ampio contesto delle disposizioni in tema di patto di stabilità, recate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013).

In particolare, l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, che è inciso dall'impugnato art. 1, comma 499, in esame, stabilisce che il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica resta governato dal principio dell'accordo: ciò significa che tali obiettivi, per gli anni dal 2013 al 2016 (termine finale originariamente fissato dal richiamato comma 454), sono concordati con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il 31 marzo di ogni anno.

Allo stesso tempo, le autonomie speciali sono gravate, in attesa di perfezionare l'accordo, da «contributi» direttamente quantificati dalla normativa statale, e indicati dallo stesso comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 in via riepilogativa.

L'art. 1, comma 499, della legge n. 147 de 2013 prolunga sino al 2017 gli oneri finanziari connessi al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, già previsti nell'elencazione riepilogativa di cui all'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012; inoltre, modificando la lettera d) del citato comma 454, che prevedeva in modo generico e indistinto la disposizione di «ulteriori contributi» (previsione ora contenuta nella nuova lettera d-bis), individua in maniera puntuale, mediante l'inserimento della tabella di cui alla nuova lettera d), ulteriori importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna autonomia speciale, ai fini della determinazione del patto di stabilità «in termini di competenza eurocompatibile», comportando così un ulteriore risparmio di spesa a carico di tali autonomie, nonostante il richiamato comma 454 stabilisca che il concorso alla finanza pubblica di tali soggetti debba avvenire mediante accordo con lo Stato.

Si è perciò in presenza di ulteriori contributi, nella forma del contenimento della spesa, imposti unilateralmente alle autonomie speciali, in assenza dell'accordo sulla finanza pubblica tra queste ultime e lo Stato.

**4.1.**– La ricorrente lamenta, con riferimento alle proprie competenze statutarie, che il carattere unilaterale delle determinazioni assunte dallo Stato ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di ulteriori contenimenti di spesa, violerebbe il principio dell'accordo nella disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana, desumibile dall'art. 43 dello statuto.

Inoltre, il meccanismo di risparmi e contributi delineato dall'impugnato art. 1, comma 499, costituirebbe una dissimulata riserva a favore dello Stato di quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza della Regione, in violazione dell'art. 36 dello statuto e in difetto dei presupposti stabiliti dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Infine, sarebbero lesi gli artt. 81, 97 e 119 Cost., giacché la norma impugnata «dispon[e] invece tutta una serie di obblighi che rendono estremamente difficile per la Regione conformarsi ai principi di recente introdotti in Costituzione in materia di bilancio».

**4.2.**– Nella parte in cui è prospettata la violazione degli artt. 36 dello statuto e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la questione è inammissibile per incertezza e oscurità della censura (ex plurimis, sentenze n. 247 e n. 246 del 2009).

La Regione siciliana lamenta che l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013 comporterebbe una «dissimulata riserva senza osservare la sussistenza dei requisiti di legittimità in particolare del requisito della novità dell'entrata» tributaria, ma non enuncia in maniera adeguata, chiara e intelligibile le ragioni che dovrebbero sostenere tale conclusione.

Nessun argomento, tra quelli svolti nel ricorso, consente di comprendere come la norma impugnata, che è univocamente diretta a ridurre il livello della spesa regionale, possa avere una qualche attinenza con il diverso istituto (sentenza n. 77 del 2015) della riserva allo Stato del gettito di tributi spettanti in linea di principio alla Regione, in quanto riscossi sul suo territorio.

Per le stesse ragioni è inammissibile anche la censura relativa alla violazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, desunto dagli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost.

Questo motivo di ricorso è ancora più oscuro del precedente, in quanto sembra presupporre, senza alcun sostegno argomentativo, che i contributi stabiliti dall'impugnato art. 1, comma 499, comportino un trasferimento di risorse dalla Regione allo Stato, anziché – come emerge dal loro inquadramento nell'ambito dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 – una riduzione della spesa regionale, che non compromette, ma agevola l'equilibrio di bilancio, il cui raggiungimento costituisce il dichiarato scopo della norma impugnata.

**4.3.**– La ricorrente reputa che la disposizione censurata violi l'art. 43 dello statuto di autonomia, poiché prevede misure di finanza pubblica senza l'intesa con la Regione.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha ribadito di recente, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004).

È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a

disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.

Tuttavia, questa Corte deve altresì ribadire che il citato art. 27 pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012).

Sicché la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo.

Alla luce dei principi richiamati, che sono applicabili anche alla fattispecie oggetto del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promossa dalla Regione siciliana in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, deve essere dichiarata non fondata.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Regione siciliana con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

**1)** dichiara estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e nei limiti di cui sopra, i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con i ricorsi indicati in epigrafe;

**2)** dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

**3)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promosse dalla Regione siciliana in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 5 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione alla normativa di attuazione di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

**4)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013, promossa dalla Regione siciliana in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Daria de PRETIS, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

## **Sentenza: 3 novembre 2015, n. 239**

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di contenimenti di spesa.

**Parametri invocati:** violazione dell'art. 3, 5, 20, 81, 97 primo comma, 117, terzo comma, 119, 120 della Costituzione.

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regioni autonome Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia e le Province autonome di Trento e di Bolzano

**Oggetto:** Art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

**Esito:** - sono estinti i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosse dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;  
- cessate le altre materie del contendere o dichiarate infondate;

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### **Sintesi:**

Le Regioni autonome Valle d'Aosta e Sardegna e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014).

Le diverse questioni riguardano gli articoli 3, 5, 20, 81, 97 primo comma, 117, terzo comma, 119, 120 della Costituzione con riferimento alla violazione dei principi di ragionevolezza, leale collaborazione, accordi in materia finanziaria.

I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni ed avanzano censure omogenee, pertanto la Corte ha ritenuto opportuno riunire i relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta, riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

Nelle more del procedimento, le Regioni autonome Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno raggiunto con lo Stato accordi in materia di finanza pubblica.

Ne è seguita, da parte di tali ricorrenti, la rinuncia ai ricorsi.

L'accettazione della rinuncia, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, determina l'estinzione dei giudizi promossi dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

La Corte richiama in proposito i precedenti giurisprudenziali ed in particolare le sentenze 214 e 225 del 2015, 65 e 124 del 2015.

Un cenno, in particolare, ai ricorsi della regione Sicilia.

La Regione siciliana censura, in primo luogo, la determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica.

Viene quindi denunciata la violazione del principio dell'accordo, che avrebbe rango statutario ed imporrebbe di definire tramite intesa tra Stato e Regione le modalità di tale concorso.

In secondo luogo, è fatta oggetto di censura l'adozione della tecnica dell'accantonamento, in base alla quale, in attesa che norme di attuazione statutaria definiscano le modalità del contributo, quest'ultimo viene trattenuto dalle quote di compartecipazione (garantite dagli statuti) ai tributi erariali riscossi sul territorio regionale, i quali, sostiene la Regione ricorrente, sarebbero invece di integrale spettanza regionale, per previsione statutaria.

In terzo, ed ultimo, luogo la ricorrente lamenta, per effetto del concorso così richiesto, la sostanziale impossibilità di svolgimento delle funzioni amministrative costituzionalmente affidatele e, in particolare, la necessaria riduzione di “*spese destinate all'ordinaria attività dei propri uffici, scuole, musei, soprintendenze e trasporti, nonché al legittimo diritto del proprio personale alla buonuscita e all'anticipazione della stessa*”.

Secondo la Corte tutte le questioni sollevate sono infondate con riferimento ai parametri evocati.

La Corte ricorda che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale e ricorda in proposito la propria giurisprudenza, con sentenza 36/2004, 353/2004, 417/2015, 82/2007, 169/2007, 229/2011, 54/2014.

La Corte ricorda che tali principi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La Corte, ricorda di aver sottolineato, in altre occasioni che in riferimento alle Regioni a statuto speciale, merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali.

È altresì vero, tuttavia, che tale principio non è stato recepito dagli statuti speciali, né dallo statuto speciale siciliano o dalle norme di attuazione dello stesso, cosicché può essere derogato dal legislatore statale.

In proposito ricorda le proprie sentenze 193/2012, 23/2014 e 46/2015.

Sulla base di questo presupposto l'art. 27, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno sulla base del principio dell'accordo “*secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti*”: una tale previsione non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, recependo il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario.

Per la Corte tale censura non è fondata.

Nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, la Corte ricorda che sono legittime le riduzioni delle risorse, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti e ricorda in proposito varie sentenze, tra le ultime la 97/2013, 121/2013, 23/2014, 26/2014, 89/2015, 188/2015.

È richiesta, in proposito, una dimostrazione di tale squilibrio che sia supportata da dati quantitativi concreti al fine di consentire di apprezzare l'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni.

Tale dimostrazione, nel caso di specie, è stata sostanzialmente omessa, essendosi limitata la Regione siciliana ad indicare l'importo complessivo del contributo impostole a partire dal 2011.

**Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in termini di contenimenti di spesa. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, commi 526 e 527. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.47 del 25-11-2015)**

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 24, il 21 e il 25 febbraio, il 24 febbraio-4 marzo 2014 e il 25 febbraio, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 3, il 4 e il 5 marzo 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 7, 9, 10, 11, 14 e 17 del registro ricorsi 2014.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 3 novembre 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

*uditi* gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Carlo Albini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la Provincia autonoma di Trento, Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.– Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Sardegna e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Regione siciliana hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale del solo comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

2.– Più in particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), ed agli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, desunti rispettivamente dall'art. 3 e dagli artt. 5 e 120 Cost.

La Regione autonoma Sardegna ha ugualmente impugnato l'art. 1, commi 526 e 527, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 81 e 119 Cost., ed agli artt. da 3 a 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato i citati commi 526 e 527 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello

Stato – Legge finanziaria 2010), e ai principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e dell'accordo in materia finanziaria.

La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato i commi 526 e 527 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, alle norme di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ed all'art. 2, commi 106 e 108, della legge n. 191 del 2009, nonché ai principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di «delimitazione temporale».

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato il solo comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., agli artt. 49 e 63, primo e quinto comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e ai principi di leale collaborazione e dell'accordo in materia finanziaria.

La Regione siciliana ha, infine, impugnato il solo comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119 Cost., nel testo novellato con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dall'art. 1, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

**3.**– I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni ed avanzano censure omogenee, sicché appare opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta, riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

**4.**– Nelle more del procedimento, le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno raggiunto con lo Stato accordi in materia di finanza pubblica. Ne è seguita, da parte di tali ricorrenti, per quanto qui di interesse, la rinuncia ai ricorsi.

L'accettazione della rinuncia, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, determina l'estinzione dei giudizi promossi dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano (da ultimo, sentenze n. 124 e n. 65 del 2015; ordinanze n. 224 e n. 214 del 2015).

All'udienza del 3 novembre 2015, l'Avvocatura generale dello Stato ha avanzato un'istanza di rinvio – rigettata – della trattazione del ricorso presentato dalla Regione autonoma Valle d'Aost/Vallée d'Aoste a, al mero fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia, palesando con ciò la propria mancanza d'interesse a coltivare il giudizio.

Ne consegue, in difetto di accettazione, con specifico riferimento a tale ricorso, la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 82 e n. 77 del 2015; ordinanze n. 182 e n. 62 del 2015), anche alla luce dei contenuti dell'accordo in materia di finanza pubblica citato.

La Regione siciliana ha a sua volta sottoscritto, il 9 giugno 2014, un accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato, parzialmente trasfuso nell'art. 42, commi da 5 a 8, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Nell'accordo, la Regione siciliana si è impegnata «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o



di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento».

La Regione siciliana non ha rinunciato al ricorso, nonostante esso sia stato presentato prima della stipulazione dell'accordo.

Tuttavia, come già rilevato in altre occasioni, la conclusione di un accordo, anche se contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti (in disparte qui ogni indagine sul significato del vincolo a rinunciare, per gli anni 2014-2017, agli effetti positivi «che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento»), non si riflette sull'ammissibilità di questi ultimi (sentenze n. 176, n. 125, n. 77 e n. 19 del 2015).

Occorre, dunque, affrontare l'impugnativa proposta dalla Regione siciliana avverso l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013.

**5.**– Va altresì rilevato, in via preliminare, che il citato art. 1, comma 526, è stato modificato due volte, nelle more del giudizio, ad opera di distinti interventi legislativi.

La prima modifica alla norma impugnata è stata apportata dall'art. 46, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89: per effetto di tale novella, lo Stato ha aumentato da 240 a 440 milioni di euro l'importo del complessivo concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica per l'anno 2014 ed ha previsto un ulteriore concorso complessivo di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017.

Una seconda modifica è stata effettuata con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015), il cui art. 1, comma 416, ha esteso il concorso ulteriore delle autonomie speciali, per l'importo complessivo di 300 milioni, anche all'anno 2018.

Entrambe le modifiche sono state peraltro impugnate dalla Regione siciliana, con ricorsi distinti e successivi a quello ora in esame, sicché non dev'essere esaminata la possibilità del trasferimento dell'attuale questione di legittimità costituzionale alle disposizioni sopravvenute, dovendosi limitare l'esame della Corte al contenuto precettivo dell'originario testo della norma impugnata.

**6.**– L'Avvocatura generale dello Stato, pur avendo prospettato l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione siciliana, non ha specificamente argomentato sulla relativa eccezione, con riferimento all'impugnativa del comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

**7.**– Quanto al merito, l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, nel testo originario oggetto di scrutinio, stabilisce che «Per l'anno 2014, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro.

Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente [...]».

La Regione siciliana ritiene tale disposizione in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, Cost., nel testo novellato con legge costituzionale n. 1 del 2012, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché agli artt. 36 e 43 dello statuto speciale, e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, contenente le relative norme di attuazione.

Nella sostanza, la ricorrente censura, in primo luogo, la determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica. Viene

quindi denunciata la violazione del principio dell'accordo, che avrebbe rango statutario ed imporrebbe di definire tramite intesa tra Stato e Regione le modalità di tale concorso.

In secondo luogo, è fatta oggetto di censura l'adozione della tecnica dell'accantonamento, in base alla quale, in attesa che norme di attuazione statutaria definiscano le modalità del contributo, quest'ultimo viene trattenuto dalle quote di compartecipazione (garantite dagli statuti) ai tributi erariali riscossi sul territorio regionale, i quali, sostiene la Regione ricorrente, sarebbero invece di integrale spettanza regionale, per previsione statutaria.

In terzo, ed ultimo, luogo la ricorrente lamenta, per effetto del concorso così richiesto, la sostanziale impossibilità di svolgimento delle funzioni amministrative costituzionalmente affidatele e, in particolare, la necessaria riduzione di «spese (tra le altre) destinate all'ordinaria attività dei propri uffici, scuole, musei, soprintendenze e trasporti, nonché al legittimo diritto del proprio personale alla buonuscita e all'anticipazione della stessa».

**8.**– Le questioni così sollevate sono infondate, sotto tutti i parametri evocati.

**8.1.**– Non è fondata la censura che lamenta un'asserita determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo.

Per giurisprudenza costante, ribadita di recente anche nei confronti della Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tanto più cogenti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (sentenza n. 82 del 2015).

È vero che questa Corte non ha mancato di sottolineare (da ultimo, ancora sentenza n. 82 del 2015) che, in riferimento alle Regioni a statuto speciale, merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali.

È altresì vero, tuttavia, che tale principio non è stato recepito dagli statuti speciali (né dallo statuto speciale siciliano o dalle norme di attuazione dello stesso), cosicché può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), tanto più in casi, come quello in esame, in cui la norma impugnata si colloca in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario.

È, del resto, sulla base di questo presupposto che l'art. 27, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno sulla base del principio dell'accordo «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti»: una tale previsione non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, recependo il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario.

Anche nel caso oggetto del presente giudizio (come in alcuni casi precedenti, già scrutinati da questa Corte: sentenze n. 82 e n. 77 del 2015), la disciplina impugnata afferma esplicitamente di discostarsi, in via transitoria e in attesa della sua attuazione, da quanto previsto all'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

E, anche in questo caso, va ribadito (sentenza n. 23 del 2014) che il citato art. 27 ha rango di legge ordinaria, ed è derogabile da atti successivi aventi pari forza normativa; sicché, specie in un contesto di grave crisi economica, il legislatore può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza

pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012).

Tuttavia, questa Corte deve altresì ribadire che il citato art. 27 pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012).

Sicché, la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo.

**8.2.**– Quanto alla censura sull'adozione della tecnica dell'accantonamento, con relativo trattenimento dalle quote di compartecipazione, la Regione siciliana evidenzia che i soli casi in cui lo Stato può riservare a sé quote di tributi di spettanza regionale sono tassativamente elencati nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, disposizione che sarebbe perciò anch'essa violata dalla norma impugnata.

Anche tale censura non è fondata.

Nella sentenza n. 77 del 2015, questa Corte ha già chiarito la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento.

Attraverso la prima, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare le sue finalità (ex plurimis, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999).

Per mezzo dell'accantonamento, invece, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità, per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese.

Una volta stabilito che il concorso al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto alla ricorrente, si deve ribadire che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, anziché essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene.

Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale.

Se, nell'attuale contesto emergenziale, ove continua ad essere particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, la tecnica dell'accantonamento non viola i parametri dedotti dalla ricorrente – giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che quest'ultima non avrebbe potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa – va, tuttavia, ribadito (sentenza n. 77 del 2015) che il ricorso a tale tecnica non può protrarsi senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote spettanti alla Regione.

Va, in proposito, evidenziato che, allo stato della normativa, per effetto dell'art. 1, comma 416, della legge n. 190 del 2014, il contributo prescritto dall'art. 1, comma 526, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2018.

**8.3.**– Non fondata, infine, è anche la censura sull'asserito pregiudizio all'esercizio delle funzioni, determinato a carico della ricorrente dalla norma impugnata.

La Regione non offre alcuna prova circa l'irreparabile pregiudizio lamentato, com'è invece richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di onere probatorio gravante sul deducente (ex plurimis, sentenze n. 26 e n. 23 del 2014).

Nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, sono legittime le riduzioni delle risorse, purché non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive

esigenze di spesa e, in definitiva, non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 188 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014, n. 121 e n. 97 del 2013, n. 246 e n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007 e n. 431 del 2004).

È richiesta, in proposito, una dimostrazione di tale squilibrio che, pur non costituendo una probatio diabolica, sia supportata da dati quantitativi concreti al fine di consentire di apprezzare l'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni.

Tale dimostrazione, nel caso di specie, è stata sostanzialmente omessa, essendosi limitata la Regione siciliana ad indicare l'importo complessivo del contributo impostole a partire dal 2011.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;  
riuniti i giudizi,

**1)** dichiara estinti i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosse dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

**2)** dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 526 e 527, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), ed agli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

**3)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, promosse, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119 della Costituzione, nel testo novellato con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonché agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Nicolò ZANON, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2015.

## **Sentenza: 4 novembre 2015, n. 245**

**Materia:** ordinamento civile

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 3, 42, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013, nella parte in cui prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta»; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013.

**Estensore:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della l. 147/2013. La disposizione impugnata prevede che *«Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto.*

*Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili.*

*I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli».*

In particolare, la ricorrente ritiene che in via interpretativa possano escludersi dall'ambito di operatività del comma 388 dell'art. 1 sopra richiamato le Regioni, le Province autonome e gli enti locali con i rispettivi enti strumentali e pone le questioni di costituzionalità subordinatamente al riconoscimento dell'applicabilità della disposizione nei suoi confronti.

La Corte, prima di esaminare le censure, chiarisce in risposta al dubbio avanzato l'ambito di operatività della disposizione impugnata, facendo presente che secondo costante orientamento della giurisprudenza costituzionale sono da ritenere ammissibili, nei giudizi in via principale, le questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (tra le ultime, sentenze n. 269 e n. 207 del 2014), purché le interpretazioni «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenza n. 412 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 144 del 2014 e n. 278 del 2010), ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

Diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, tuttavia secondo la Corte nel caso di specie non è superabile il dato letterale relativo alla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione.

Il riferimento, infatti, è alle «amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni», norma quest'ultima che a sua volta richiama «le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni», fra le quali sono appunto comprese le Regioni.

Chiarito tale preliminare dubbio interpretativo, la Corte passa ad esaminare le singole censure. In primo luogo, la Regione Veneto rileva la presunta violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. in relazione all'art. 118 Cost., nella parte in cui attribuisce alle Regioni i compiti di amministrazione diretta nelle materie di propria competenza, e all'art. 119 Cost., che riconosce alle stesse la possibilità di avere sia un proprio patrimonio, sia un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci.

In particolare, l'attribuzione all'Agenzia del demanio del potere di rilasciare un nulla osta al fine del rinnovo dei contratti di locazione lederebbe l'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione.

Il legislatore statale così facendo, sarebbe intervenuto nella materia di legislazione concorrente «coordinamento della finanza pubblica» con una disposizione che non presenta i caratteri di principio fondamentale, travalicando i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale nell'opera di perimetrazione di tale nozione.

Sotto questo profilo la Corte passa dunque a chiarire l'individuazione della materia cui va ricondotta la disciplina censurata, tenuto conto della ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina stessa (cfr. sent. n. 167 e n. 121 del 2014).

Nel caso di specie, la disposizione riguarda il rinnovo del contratto di locazione, lo subordina a determinate condizioni e ne prevede la nullità in caso di mancata verifica delle stesse con la conseguenza che, trattandosi di una disciplina dell'attività contrattuale, sia pure speciale e limitata all'autonomia privata dei soggetti pubblici individuati dalla norma, l'ambito materiale è quello proprio dell'«ordinamento civile» di cui alla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., di competenza esclusiva dello Stato.

La definizione in questi termini dell'ambito materiale della disposizione in esame porta la Corte a dichiarare la non fondatezza dei profili di censura sollevati in ordine agli artt. 117, 118 e 119 Cost. sull'erroneo presupposto dell'esistenza di competenze regionali nella materia in questione.

In secondo luogo, ad avviso della Regione, il comma 388 violerebbe gli artt. 3 e 42 Cost., perché la misura introdotta sarebbe sproporzionata rispetto al conseguimento degli obiettivi nazionali di contenimento della spesa pubblica, in quanto il potere decisionale in materia di rinnovo di contratti di locazione sarebbe sottratto alla Regione e attribuito all'Agenzia del demanio.

La sproporzione e l'irragionevolezza della misura emergerebbe inoltre anche alla luce della «lacunosità» del potere esercitabile dallo Stato attraverso il comma 388, in quanto mancherebbero forme e modalità di interlocuzione tra la Regione e l'Agenzia del demanio, diversamente da quanto previsto dall'art. 2, commi 222 e seguenti, della l. 191/2009, per la stipula dei contratti di locazione delle amministrazioni dello Stato.

Sotto questo profilo, la Corte – ritenendo che nel caso di specie venga in rilievo la finalità della norma, che consiste nella «realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa» pubblica., riconosciuta come meritevole dalla ricorrente ma non fino al punto di giustificare una normativa così incisiva delle prerogative regionali – valuta che tale finalità possa essere perseguita solo con meccanismi in grado di impedire comportamenti non coerenti con essa, con la conseguenza che il sistema, dunque, si presenta in astratto non manifestamente irragionevole.

In terzo luogo, ad avviso della Regione, nel caso di specie sarebbe ravvisabile un ulteriore profilo di incostituzionalità per l'assenza di idonee forme di intesa o collaborazione, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. per invasione nelle competenze regionali da parte del comma 388.

Ad avviso della Regione, la deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. potrebbe essere giustificata solo se l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato, oltre che proporzionata e non irragionevole, fosse oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata, accordo del tutto assente nel caso di specie.

Sotto questo profilo, la Corte rileva che l'inquadramento della materia come ordinamento civile e quindi di competenza esclusiva dello Stato comporta la non fondatezza dei profili di censura sollevati in ordine agli artt. 117, 118 e 119 Cost. sull'erroneo presupposto dell'esistenza di competenze regionali nella materia in questione.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale della Corte, infatti, gli adempimenti procedurali quali intese o pareri della Conferenza unificata in quanto riferiti alle modalità di adozione della norma, non sono necessari in presenza di una competenza esclusiva dello Stato (ex plurimis, sent. n. 36 del 2014, n. 121 del 2013, n. 372 e n. 222 del 2008).

La Regione deduce poi la violazione dei canoni in questione anche in concreto, e cioè con riferimento alle modalità procedimentali e sanzionatorie con cui l'interesse pubblico viene perseguito. In particolare la regione veneto contesta anzitutto la scelta del soggetto competente al rilascio del nulla osta.

A tal proposito la Corte afferma che l'individuazione dell'Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione deve ritenersi legittima sotto i profili indicati, in considerazione del ruolo e delle funzioni che le sono proprie.

Ad essa compete, infatti, la gestione e la valorizzazione del demanio statale.

L'Agenzia, inoltre, è l'unica detentrica di un patrimonio di conoscenze del mercato immobiliare nazionale nel suo complesso, essendo chiamata ad esprimere pareri ogni qualvolta il sistema fiscale ha come riferimento i relativi valori.

Per quanto riguarda poi i profili di lacunosità sollevati dalla Regione con riferimento alle modalità dell'esercizio del potere attribuito all'Agenzia, e ciò a scapito, sia delle garanzie che le competono quale soggetto inciso, sia della effettiva realizzabilità dell'operazione, anche a causa della ristrettezza dei tempi, la Corte ritiene che il nulla osta, come ogni altro provvedimento amministrativo, presuppone lo svolgimento di un procedimento con riferimento al quale ai sensi della l. 241/1990 sono riconosciute le più ampie garanzie agli interlocutori dell'autorità decidente, e in particolare la loro partecipazione attiva, al fine di pervenire ad un soddisfacente assetto degli interessi in gioco.

Tantomeno può lamentarsi l'inadeguatezza temporale del relativo iter, inadeguatezza desunta dalla ristrettezza del termine intercorrente fra la data sino alla quale l'Agenzia può esprimere il nulla osta e la data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto di locazione. Sotto questo profilo, secondo la Corte, non si tiene conto evidentemente del fatto che niente impone alla Regione di sottoporre la questione all'Agenzia nell'imminenza della scadenza di quest'ultimo termine, essendo auspicabile, ed anzi necessario, che i contatti siano presi per tempo, con una domanda articolata e puntuale circa le esigenze funzionali dell'apparato regionale interessato.

È nella logica di una corretta amministrazione che la Regione, da parte sua, fornisca tempestivamente all'Agenzia gli elementi necessari per valutare gli aspetti specifici e concreti della situazione, e che quest'ultima a sua volta si esprima sulla disponibilità di un bene adeguato all'esigenza della Regione, con il pieno coinvolgimento della stessa e in termini congrui, nello spirito di collaborazione istituzionale.

Al riguardo può essere anche richiamata la più articolata disciplina dettata in materia dai commi 222 e seguenti dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, la quale prevede appunto una fase comunicativa fra gli interessati, tale da consentire, tra l'altro, all'Agenzia del demanio di conoscere il concreto fabbisogno di spazio allocativo, la mappatura degli immobili idonei e le risultanze delle indagini di mercato circa il canone degli immobili stessi.

Conclusivamente l'individuazione del soggetto deputato al rilascio del nulla osta quale unico provvisto delle necessarie competenze, la struttura del procedimento e la sua tempistica, nonché l'eventuale sanzione vanno esenti dalle censure in questione.

Ad avviso della Corte, invece, le censure sono fondate con riferimento alla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e al rischio che l'impedimento al rinnovo del contratto derivi non dalla verifica dell'esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dalla inadeguatezza del canone pattuito, ma anche dal mero silenzio dell'Agenzia entro il termine dato.

Secondo il giudice delle leggi, - posto che le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un'indubbia compressione dell'autonomia regionale - solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto.

Tale condizioni evidentemente non si verificano nel caso in cui l’Agenzia si limiti a non provvedere: in tal caso l’effetto preclusivo dell’esercizio dell’autonomia privata regionale troverebbe il suo fondamento non nella effettiva tutela dell’interesse pubblico, ma in un meccanismo meramente formale, peraltro contrastante con il principio generale enunciato dall’art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso.

Con la conseguenza che l’efficacia preclusiva non può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera omissione, ma solo da un espresso e motivato diniego di nulla osta.

La norma in questione è dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui ricollega al semplice silenzio dell’Agenzia del demanio un’efficacia preclusiva al rinnovo del contratto, e cioè nella parte in cui prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta».

**Misure per il contenimento della spesa pubblica - Condizioni per il rinnovo dei contratti di locazione stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell’art. 1, comma 2, della legge n. 190 del 2009. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 388. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 9-12-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 7 marzo 2014 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2014.

*Visto* l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell’udienza pubblica del 4 novembre 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

*uditi* l’avvocato Ezio Zanon per la Regione Veneto e l’avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

**1.**– La Regione Veneto dubita della legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 3, 42, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che «Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l’Agenzia del demanio, nell’ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale



l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto.

Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili.

I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli».

**1.1.**– La prima censura concerne la presunta violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. in relazione all'art. 118 Cost., nella parte in cui attribuisce all'amministrazione regionale i compiti di amministrazione diretta nelle materie di propria competenza, e all'art. 119 Cost., che riconosce espressamente alle Regioni la possibilità di avere sia un proprio patrimonio, che un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci.

La Regione, pur apprezzando l'intento perseguito con la norma impugnata dal legislatore statale di valorizzazione del patrimonio pubblico (evitando il ricorso a spese per canoni di locazione in presenza di beni demaniali fruibili e inutilizzati), sostiene che tale scopo non potrebbe essere perseguito comprimendo le prerogative regionali costituzionalmente garantite.

L'attribuzione all'Agenzia del demanio del potere di rilasciare un nulla osta cui è condizionata la possibilità per la Regione di rinnovare i contratti di locazione lederebbe infatti – a parere della Regione Veneto – la propria autonomia finanziaria e organizzativa.

Il legislatore statale sarebbe intervenuto nella materia di legislazione concorrente «coordinamento della finanza pubblica» con una disposizione che non presenta i caratteri di principio fondamentale, travalicando i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale nell'opera di perimetrazione di tale nozione.

E ciò in quanto il potere attribuito all'Agenzia del demanio non configurerebbe alcun limite di carattere generale, ma interverrebbe in modo puntuale a limitare in via generale l'autonomia della Regione nella sua attività di reperimento di spazi necessari alla sua attività.

**1.2.**– Inoltre, il censurato comma 388 violerebbe gli artt. 3 e 42 Cost., perché la misura introdotta sarebbe sproporzionata rispetto al conseguimento degli obiettivi nazionali di contenimento della spesa pubblica, in quanto il potere decisionale in materia di rinnovo di contratti di locazione sarebbe sottratto alla Regione e attribuito all'Agenzia del demanio, «[q]uasi in forma sanzionatoria e senza che vi sia stata in alcun modo la possibilità di verificare» l'effettiva determinazione di «un obiettivo di finanza pubblica alle Regioni anche per l'attività locatizia».

La sproporzione e l'irragionevolezza della misura ivi prevista emergerebbe anche alla luce della “lacunosità” del potere esercitabile dallo Stato attraverso il comma 388, in quanto mancherebbe un qualsiasi momento di interlocuzione tra la Regione e l'Agenzia del demanio, e, comunque, qualsivoglia strumento di raccordo istituzionale e di garanzia procedimentale, diversamente da quanto, peraltro, previsto dall'art. 2, commi 222 e seguenti, della legge 23 dicembre 2009, n. 196 – recte: n. 191 – (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), per la stipula dei contratti di locazione delle amministrazioni dello Stato.

**1.3.**– Ulteriore profilo di incostituzionalità, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. per invasione nelle competenze regionali da parte del comma 388, sarebbe, inoltre ravvisabile per l'assenza di idonee forme di intesa o collaborazione.

Rileva sul punto la Regione che la deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. potrebbe essere giustificato solo se l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato, oltre che proporzionata e non irragionevole, fosse oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata, accordo del tutto assente nel caso di specie.

**2.**– Prima di procedere all'esame delle censure, deve essere chiarito, in risposta al dubbio avanzato sul punto dalla Regione Veneto, l'ambito di operatività dell'impugnato art. 1, comma 388, della legge n. 147 del 2013.

La ricorrente, infatti, ipotizza che da esso possano ritenersi escluse le Regioni, le Province autonome e gli enti locali con i rispettivi enti strumentali. Le questioni di costituzionalità sono quindi sollevate subordinatamente al riconoscimento dell'applicabilità della disposizione nei suoi confronti.

**2.1.**– Va premesso che costituisce affermazione costante nella giurisprudenza di questa Corte l'ammissibilità, nei giudizi in via principale, delle questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (tra le ultime, sentenze n. 269 e n. 207 del 2014), purché le interpretazioni «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenza n. 412 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 144 del 2014 e n. 278 del 2010), ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

**2.2.**– Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, tuttavia, non è superabile il dato letterale relativo alla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione. Il riferimento, infatti, è alle «amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni», norma quest'ultima che a sua volta richiama «le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni», fra le quali sono appunto comprese le Regioni.

D'altro canto, non è certo un argomento esegetico valido affermare che si tratti di una “mera svista” del legislatore, desumibile dalla circostanza che il precedente comma 387 si rivolga alle sole «amministrazioni dello Stato»; anche considerato che quest'ultimo ha appunto ad oggetto il solo demanio statale.

**3.**– Nel ricorso della Regione è possibile individuare una prima censura di violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.: si contesta la lesione delle prerogative regionali, atteso che la norma concreterebbe l'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, Cost., senza che ne ricorrano le condizioni.

**3.1.**– Il suo esame implica l'individuazione della materia cui va ricondotta la disciplina censurata, individuazione, che deve avvenire – secondo la giurisprudenza di questa Corte – tenendo conto della ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina stessa (tra le ultime, sentenze n. 167 e n. 121 del 2014).

Nel caso di specie, la disposizione riguarda il rinnovo del contratto di locazione, lo subordina a determinate condizioni e ne prevede la nullità in caso di mancata verifica delle stesse: l'ambito, pertanto, è quello proprio dell'ordinamento civile, trattandosi di una disciplina dell'attività contrattuale, sia pure speciale e limitata all'autonomia privata dei soggetti pubblici individuati dalla norma.

La circostanza, poi, che le condizioni ricordate si sostanzino in un nulla osta dell'Agenzia del demanio non è certo incompatibile con l'esercizio di un'attività jure privatorum, non diversamente dallo schema ben noto dei contratti ad evidenza pubblica.

Va soggiunto che, nella specifica prospettiva della competenza qui esaminata, non viene in rilievo la finalità dell'intervento legislativo, che dunque non è correttamente valorizzata a questo fine dalla Regione.

Il fatto che il legislatore persegua la tutela di un superiore interesse pubblico può essere – come si vedrà – rilevante ad altri effetti, ma non esclude che la materia vada individuata nell'ordinamento civile, perché ciò si deve ritenere connaturato ad ogni limitazione dell'autonomia privata, in quanto condizione della sua legittimità costituzionale ai sensi degli artt. 41 e 42 Cost.

La norma è dunque riconducibile all'«ordinamento civile» di cui alla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., e quindi alla competenza esclusiva dello Stato.

**3.2.**– La definizione in questi termini dell’ambito materiale della disposizione in esame comporta la non fondatezza dei profili di censura sollevati in ordine agli artt. 117, 118 e 119 Cost. sull’erroneo presupposto dell’esistenza di competenze regionali nella materia in questione.

**4.**– È anche in base a queste considerazioni che si deve dichiarare la non fondatezza della censura relativa all’assenza dell’intesa con la Regione o – almeno – del parere della Conferenza unificata.

È giurisprudenza costante di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 36 del 2014, n. 121 del 2013, n. 372 e n. 222 del 2008), infatti, che tali adempimenti, in quanto riferiti alle modalità di adozione della norma, non sono necessari, e ciò è tanto più evidente in presenza di una competenza esclusiva dello Stato.

**5.**– Il potere legislativo esercitato dallo Stato viene, poi, contestato dalla Regione, con invocazione degli artt. 3 e 42 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità dell’obiettivo perseguito rispetto all’incidenza sull’autonomia privata regionale, nonché su quella organizzativa e finanziaria, con conseguente violazione dei parametri costituzionali già evocati (artt. 117, 118 e 119 Cost.).

**5.1.**– Viene dunque in rilievo – come si è anticipato – la finalità perseguita dalla norma.

Essa è individuata dall’incipit di quest’ultima nella «realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa» pubblica, grazie all’eliminazione di spese per canoni di locazione in presenza di immobili demaniali rispondenti al fabbisogno di spazio allocativo delle amministrazioni, e ciò nell’ambito di una più ampia operazione di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio pubblico.

La ricorrente non disconosce l’esistenza e la meritevolezza di tale interesse, la cui tutela del resto va a vantaggio anche delle sue finanze, ma ritiene che esso non possa giustificare una normativa come quella in esame, così incisiva delle sue prerogative.

In effetti, non si può contestare che lo Stato si faccia qui portatore di un interesse che gli è proprio quale titolare del potere di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi della valorizzazione dei beni demaniali e dei conseguenti risparmi, ma è altrettanto evidente che tali finalità non possono essere utilmente perseguite se non con meccanismi in grado di impedire comportamenti non coerenti con esse.

**5.2.**– Il sistema, dunque, si presenta – in astratto – non manifestamente irragionevole.

**6.**– La Regione deduce la violazione dei canoni in questione anche in concreto, e cioè con riferimento alle modalità procedurali e sanzionatorie con cui l’interesse pubblico viene perseguito.

**6.1.**– Si contesta anzitutto la scelta del soggetto competente al rilascio del nulla osta.

L’individuazione dell’Agenzia del demanio quale interlocutore della Regione deve ritenersi legittima sotto i profili indicati, in considerazione del ruolo e delle funzioni che le sono proprie.

Ad essa compete infatti la gestione e la valorizzazione del demanio statale, e ciò sarebbe di per sé ragione sufficiente a giustificare la scelta, atteso che è proprio quest’ultimo ad essere oggetto – se pur non unico – della verifica di disponibilità di immobili idonei.

L’Agenzia del demanio, inoltre, è l’unica detentrica di un patrimonio di conoscenze del mercato immobiliare nazionale nel suo complesso, essendo chiamata ad esprimere pareri ogni qualvolta il sistema fiscale ha come riferimento i relativi valori.

**6.2.**– Lamenta poi la Regione la lacunosità della normativa circa le modalità dell’esercizio del potere attribuito all’Agenzia del demanio, e ciò a scapito, sia delle garanzie che le competono quale soggetto inciso, sia della effettiva realizzabilità dell’operazione, anche a causa della ristrettezza dei tempi.

Va in contrario evidenziato che il nulla osta, come ogni altro provvedimento amministrativo, presuppone lo svolgimento di un procedimento ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e che tale normativa riconosce le più ampie garanzie agli interlocutori dell'autorità decidente, e in particolare la loro partecipazione attiva, al fine di pervenire ad un soddisfacente assetto degli interessi in gioco.

Tantomeno può lamentarsi l'inadeguatezza temporale del relativo iter, inadeguatezza desunta dalla ristrettezza del termine intercorrente fra la data sino alla quale l'Agenzia del demanio può esprimere il nulla osta e la data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto di locazione.

Non si tiene conto evidentemente del fatto che niente impone alla Regione di sottoporre la questione all'Agenzia nell'imminenza della scadenza di quest'ultimo termine, essendo auspicabile, ed anzi necessario, che i contatti siano presi per tempo, con una domanda articolata e puntuale circa le esigenze funzionali dell'apparato regionale interessato.

È nella logica di una corretta amministrazione che la Regione, da parte sua, fornisca tempestivamente all'Agenzia del demanio gli elementi necessari per valutare gli aspetti specifici e concreti della situazione, e che quest'ultima a sua volta si esprima sulla disponibilità di un bene adeguato all'esigenza della Regione, con il pieno coinvolgimento della stessa e in termini congrui, nello spirito di collaborazione istituzionale.

Al riguardo può essere anche richiamata la più articolata disciplina dettata in materia dai commi 222 e seguenti dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, la quale prevede appunto una fase comunicativa fra gli interessati, tale da consentire, tra l'altro, all'Agenzia del demanio di conoscere il concreto fabbisogno di spazio allocativo, la mappatura degli immobili idonei e le risultanze delle indagini di mercato circa il canone degli immobili stessi.

**6.3.**– Infine, anche la nullità comminata in caso di rinnovo non consentito non può ritenersi lesiva dei canoni invocati dalla ricorrente.

Il riferimento, in particolare, è a quello di proporzionalità ed è correttamente richiamato dalla Regione nei confronti di una sanzione; ma la norma in questione deve qualificarsi come imperativa e dunque la violazione va colpita appunto con questa forma di invalidità radicale (art. 1418 del codice civile).

**6.4.**– Conclusivamente l'individuazione del soggetto deputato al rilascio del nulla osta quale unico provvisto delle necessarie competenze, la struttura del procedimento e la sua tempistica, nonché l'eventuale sanzione vanno esenti dalle censure in questione.

**7.**– Tali censure sono invece fondate con riferimento alla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e al rischio che l'impedimento al rinnovo del contratto derivi non dall'accertata esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dalla inadeguatezza del canone pattuito, bensì anche dal mero silenzio dell'Agenzia del demanio entro il termine dato.

La soluzione non supera il vaglio di costituzionalità, sempre condotto alla stregua dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Se è vero, infatti, che le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un'indubbia compressione dell'autonomia regionale, è anche vero che solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto.

Ciò evidentemente non avviene quando l'Agenzia del demanio si limita a non provvedere: quali che siano le ragioni di tale comportamento, è indubbio che non è stato accertato che ricorrono le condizioni in questione.

In tale evenienza l'effetto preclusivo dell'esercizio dell'autonomia privata regionale troverebbe il suo fondamento non nella effettiva tutela dell'interesse pubblico, ma in un meccanismo meramente formale, per di più contrastante con il principio generale enunciato dall'art.

2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso.

Non ignora questa Corte che la sua giurisprudenza è tradizionalmente rispettosa delle scelte compiute dal legislatore, cosicché si deve in linea di principio riconoscere che la disciplina della conclusione del procedimento è ad esso riservata.

Tuttavia nel caso in esame non può dirsi che vi sia una possibilità di scelta, poiché, alla stregua delle considerazioni sin qui svolte, l'efficacia preclusiva non può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera omissione: essa può derivare solo da un espresso e motivato diniego di nulla osta.

La norma in questione è dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui ricollega al semplice silenzio dell'Agenzia del demanio un'efficacia preclusiva al rinnovo del contratto, e cioè nella parte in cui prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta», cosicché la formulazione della disposizione nella parte di interesse diviene la seguente «i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, abbia espresso il diniego di nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto».

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, 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 prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 388, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giancarlo CORAGGIO, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2015.

## **Sentenza: 4 novembre 2015, n. 246**

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica

**Parametri invocati:** artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, 119, commi primo e sesto, 136 della Costituzione; art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010); art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione); principi di ragionevolezza, leale collaborazione e di delimitazione temporale; violazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e della Regione siciliana.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento e Regione siciliana

**Oggetto:** commi 157, 179, e commi da 431 a 435, 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),

**Esito:** - illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 179, 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 alla Regione siciliana;

- illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi da 431 a 435, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui riservano allo Stato il maggior gettito tributario derivante dal contrasto all’evasione fiscale di entrate non nominativamente riservate allo Stato, riscosse nell’ambito del territorio della Regione siciliana;

- estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, limitatamente all’art. 1, commi 157, 179, 431, lettera b), e 435, della legge n. 147 del 2013;

- estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento, limitatamente all’art. 1, commi 157 e 179, della legge n. 147 del 2013.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Le province autonome di Trento e Bolzano e la Regione siciliana hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014). La Corte esamina in questa sentenza solo le questioni relative ai commi 157, 179, 431, 432, 433, 434 e 435 dell’articolo 1 della legge 147/2013.

Le disposizioni impugnate destinano a fondi statali le risorse derivanti, da una parte, dal maggior gettito di una serie di tributi erariali riscossi sul territorio (art. 1, commi 157 e 179); dall’altra, dal contrasto all’evasione fiscale (art. 1, comma 431).

Le altre norme impugnate indicano le finalità per le quali sono utilizzate le risorse assegnate al «Fondo per la riduzione della pressione fiscale», istituito dal comma 431 (art. 1, comma 432); prevedono che il Documento di economia e finanza indichi, fra le altre cose, le maggiori entrate derivanti dall’attività di contrasto all’evasione di cui al comma 431 (art. 1, comma 433); stabiliscono che la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza valuti gli incassi derivanti dal contrasto all’evasione e che tali maggiori risorse siano iscritte nel Fondo (art. 1,

comma 434); riassegnano al Fondo, per il 2014, le entrate derivanti da misure straordinarie di contrasto all'evasione (art. 1, comma 435).

Tutte le ricorrenti lamentano che le disposizioni richiamate introdurrebbero una riserva allo Stato delle maggiori entrate da esse previste, senza tuttavia rispettare i presupposti legittimanti la riserva fissati dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Nell'attesa del giudizio, le province autonome di Bolzano e di Trento hanno raggiunto con lo Stato un accordo in materia di finanza pubblica e di conseguenza hanno deciso di rinunciare ai ricorsi.

L'accettazione della rinuncia da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri determina l'estinzione del processo in riferimento alle questioni di legittimità promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento.

La Corte si pronuncia, quindi, soltanto sulle questioni promosse dalla Regione siciliana che lamenta come l'impugnato comma 179, nel caso disponesse una riserva in favore dello Stato delle maggiori entrate da esso previste, violerebbe gli articoli 36 e 37 dello statuto regionale siciliano, nonché l'articolo 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Secondo la Regione, infatti, la riserva allo Stato di queste maggiori entrate non sarebbe stata prevista in modo esplicito; tali entrate non sarebbero nuove; né sarebbe soddisfatto il requisito della «*copertura di nuove specifiche spese*», essendo generica e indistinta la loro destinazione al «Fondo per interventi strutturali di politica economica».

La Corte ritiene la questione fondata e argomenta, anche in base a proprie precedenti sentenze, che affinché la riserva possa operare, sono necessarie tre condizioni concomitanti: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime» (ex plurimis, sentenza n. 241 del 2012).

Nel caso di specie non si riscontra la specifica destinazione per finalità contingenti o continuative dello Stato. Ne deriva che l'eccezione prevista dallo statuto siciliano e dalle norme di attuazione non può ritenersi applicabile alle maggiori entrate di cui all'impugnato articolo 1, comma 179.

In via cautelativa la Regione siciliana ha impugnato anche i commi da 431 a 435 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013, poiché, secondo la ricorrente, le entrate previste da tali disposizioni, in quanto provenienti dalla lotta all'evasione, sarebbero prive del requisito della novità.

Ugualmente, nei confronti di queste ultime questioni, la Corte ritiene che siano fondate, anche se ne precisa i termini.

Facendo riferimento a un'analogha disposizione che riservava allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione, la Corte precisa che «*le entrate tributarie in esame (derivanti dal contrasto all'evasione fiscale) fanno riferimento ad altre entrate tributarie. La tipologia di tali maggiori entrate è, perciò, diversa a seconda dell'entrata cui si riferiscono, cioè, a seconda dell'oggetto delle singole evasioni fiscali. Ne segue che, ove l'evasione abbia ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'Erario in base alla normativa statutaria, la questione deve essere dichiarata non fondata [...]. Ove, invece, l'evasione abbia ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare [...] se la riserva del gettito all'Erario sia conforme alla normativa statutaria siciliana*» (sentenza n. 241 del 2012).

Nel caso sopra citato, la Corte ha ritenuto insussistente il requisito della novità dell'entrata, «*perché il recupero delle somme sottratte al fisco non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un "nuovo provento"*» (sentenza n. 241 del 2012).

Le stesse considerazioni, dice la Corte, valgono per le questioni sollevate dalla Regione siciliana nell'attuale giudizio. Infatti, anche nel caso in esame, le risorse di cui ai commi da 431 a 435, che derivano dalla lotta all'evasione fiscale, non costituiscono entrate nuove e dunque lo Stato non ha alcun titolo per incamerare il relativo gettito.

Pertanto, limitatamente alle maggiori risorse provenienti dall'attività di contrasto all'evasione di entrate non nominativamente riservate allo Stato, la loro destinazione al «Fondo per la riduzione della pressione fiscale» non è conforme allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione.

**Bilancio e contabilità pubblica - Concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica - Destinazione a fondi statali delle risorse derivanti dal maggior gettito di tributi erariali riscossi nel territorio nonché dal contrasto all'evasione fiscale - Inclusione nelle somme ivi previste di quelle riscosse nel territorio siciliano. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 157, 179, 431, 432, 433, 434 e 435. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 9-12-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 157, 179, 431, 432, 433, 434 e 435, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 24 febbraio – 4 marzo e il 25 febbraio 2014, depositati in cancelleria il 4 ed il 5 marzo 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 11, 14 e 17 del registro ricorsi 2014.

Visti gli atti di costituzione di Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 4 novembre 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

*uditi* gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

**1.**– La Provincia autonoma di Bolzano (ricorso n. 11 del 2014), la Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 14 del 2014) e la Regione siciliana (ricorso n. 17 del 2014) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014).

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative ai commi 157, 179, 431, 432, 433, 434 e 435 dell'art. 1 di detta legge, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 1 è impugnato, con riguardo al comma 157, dalla Provincia autonoma di Bolzano e da quella di Trento; con riguardo al comma 179, da tutte le ricorrenti; quanto al comma 431, è impugnato dalla Regione siciliana e, limitatamente alla lettera b), dalla Provincia autonoma di Bolzano; quanto ai commi 432, 433 e 434, è impugnato dalla sola Regione siciliana; quanto infine al comma 435, è impugnato sia dalla Provincia autonoma di Bolzano, che dalla Regione siciliana.



Tali disposizioni destinano a fondi statali le risorse derivanti, da una parte, dal maggior gettito di una serie di tributi erariali riscossi sul territorio (art. 1, commi 157 e 179); dall'altra, dal contrasto all'evasione fiscale (art. 1, comma 431).

Le altre norme impugnate indicano le finalità per le quali vengono utilizzate le risorse assegnate al «Fondo per la riduzione della pressione fiscale», istituito dal comma 431 (art. 1, comma 432); prevedono che il Documento di economia e finanza indichi, fra le altre cose, le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione di cui al comma 431 (art. 1, comma 433); stabiliscono che la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza valuti gli incassi derivanti dal contrasto all'evasione e che tali maggiori risorse siano iscritte nel Fondo (art. 1, comma 434); riassegnano al Fondo, per il 2014, le entrate derivanti da misure straordinarie di contrasto all'evasione (art. 1, comma 435).

Tutte le ricorrenti si dolgono che le richiamate disposizioni introdurrebbero una riserva allo Stato delle maggiori entrate da esse previste, senza tuttavia rispettare i presupposti legittimanti la riserva fissati dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

**2.**– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i tre giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

**3.**– Nelle more del giudizio, le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno raggiunto con lo Stato un accordo in materia di finanza pubblica. Ne è seguita, da parte di tali ricorrenti, la rinuncia ai ricorsi. Il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare tali rinunce.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'accettazione della rinuncia determina l'estinzione del processo in riferimento alle questioni di legittimità promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso n. 11 del 2014, limitatamente ai commi 157, 179, 431, lettera b), e 435, dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013; nonché in riferimento alle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso n. 14 del 2014, limitatamente ai commi 157 e 179.

Nonostante abbia raggiunto un analogo accordo, la Regione siciliana non ha rinunciato al ricorso. Restano dunque da esaminare le questioni promosse dalla stessa Regione, con il ricorso n. 17 del 2014, limitatamente al comma 179, nonché ai commi da 431 a 435 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

**4.**– Preliminarmente, non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto del tutto generica e non sorretta da alcuna motivazione.

**5.**– Sempre in via preliminare, non costituisce motivo di inammissibilità neppure l'impugnazione in via cautelativa delle norme in esame. Infatti, la prospettazione in termini dubitativi dell'effettiva applicabilità di tali norme alla Regione non comporta, nei giudizi in via principale, l'inammissibilità delle questioni sollevate (ex plurimis, sentenze n. 23 del 2014 e n. 62 del 2012).

**6.**– La Regione siciliana lamenta che l'impugnato comma 179, ove disponesse una riserva in favore dello Stato delle maggiori entrate da esso previste, violerebbe gli artt. 36 e 37 dello statuto regionale (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), nonché l'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Secondo la Regione, infatti, la riserva allo Stato di queste maggiori entrate non sarebbe stata prevista in modo esplicito; tali entrate non sarebbero nuove; né sarebbe soddisfatto il requisito della

«copertura di nuove specifiche spese», la loro destinazione al «Fondo per interventi strutturali di politica economica» essendo generica e indistinta.

**6.1.**– Nel merito, la questione è fondata.

La norma denunciata, pur non formulando in termini espliciti una previsione di riserva allo Stato del maggior gettito derivante dalle disposizioni da essa richiamate, «nella sostanza [...] equivale a una riserva all'Erario dell'anzidetto incremento di gettito» (sentenza n. 65 del 2015).

Pertanto, affinché la riserva stessa possa operare, sono necessarie, secondo la giurisprudenza costituzionale, tre condizioni concomitanti: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime» (ex plurimis, sentenza n. 241 del 2012).

Nel caso di specie non si riscontra la specifica destinazione per finalità contingenti o continuative dello Stato. Questa Corte, infatti, con riguardo a precedenti disposizioni di incremento del medesimo «Fondo per interventi strutturali di politica economica», mediante devoluzione ad esso, in un caso, di un aumento dell'imposta di bollo (sentenza n. 145 del 2014), e, in un altro caso, di un aumento dell'imposta sui fondi pensione (sentenza n. 176 del 2015), ha ritenuto che tale destinazione «identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica».

Ne deriva che l'eccezione prevista dallo statuto siciliano e dalle norme di attuazione non può ritenersi applicabile alle maggiori entrate di cui all'impugnato art. 1, comma 179.

**7.**– In via cautelativa la Regione siciliana impugna anche i commi da 431 a 435 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, per violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché degli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Secondo la ricorrente, le entrate previste da tali disposizioni, in quanto provenienti dalla lotta all'evasione, sarebbero prive del requisito della novità.

**7.1.**– In via preliminare, giova sottolineare che, nel caso di specie, non è motivo di inammissibilità della questione la mancata indicazione, da parte della ricorrente, delle specifiche «maggiori entrate» che costituiscono proventi di tributi ad essa devoluti, ai sensi delle norme statutarie e dell'ordinamento finanziario della Regione.

Nessuna incertezza, infatti, può sussistere in ordine all'oggetto del giudizio, sia perché le censure della Regione non possono che riferirsi alle entrate su cui essa abbia titolo; sia perché, a sua volta, è lo stesso comma 431 a far riferimento ad un generico «ammontare di risorse permanenti che [...] si stima di incassare quali maggiori entrate [...] derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale», senza dunque indicare con precisione su quali ambiti si concentrerà la lotta all'evasione e se, di conseguenza, potrà incidere anche su entrate di spettanza regionale.

**7.2.**– Nel merito, la questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Con riguardo ad un'analogia disposizione che riservava allo Stato le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione, questa Corte ha precisato che «le entrate tributarie in esame (derivanti dal contrasto all'evasione fiscale) fanno riferimento ad altre entrate tributarie.

La tipologia di tali maggiori entrate è, perciò, diversa a seconda dell'entrata cui si riferiscono, cioè, a seconda dell'oggetto delle singole evasioni fiscali. Ne segue che, ove l'evasione abbia ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'Erario in base alla normativa statutaria, la questione deve essere dichiarata non fondata [...]. Ove, invece, l'evasione abbia ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa di rango

statutario, è necessario valutare [...] se la riserva del gettito all'Erario sia conforme alla normativa statutaria siciliana» (sentenza n. 241 del 2012).

In quel caso, la Corte ha ritenuto insussistente il requisito della novità dell'entrata, «perché il recupero delle somme sottratte al fisco non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un “nuovo provento”» (sentenza n. 241 del 2012).

Le stesse considerazioni valgono per le questioni sollevate dalla Regione siciliana nel presente giudizio. Infatti, anche nel caso in esame, le risorse di cui agli impugnati commi da 431 a 435, che derivano dalla lotta all'evasione fiscale, non costituiscono entrate nuove e dunque lo Stato non ha alcun titolo per incamerare il relativo gettito.

Pertanto, limitatamente alle maggiori risorse provenienti dall'attività di contrasto all'evasione di entrate non nominativamente riservate allo Stato, la loro destinazione al «Fondo per la riduzione della pressione fiscale» non è conforme allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione.

**8.**– Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;  
riuniti i giudizi,

**1)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 179, 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 alla Regione siciliana;

**2)** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 431 a 435, della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui riservano allo Stato il maggior gettito tributario derivante dal contrasto all'evasione fiscale di entrate non nominativamente riservate allo Stato, riscosse nell'ambito del territorio della Regione siciliana;

**3)** dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, limitatamente all'art. 1, commi 157, 179, 431, lettera b), e 435, della legge n. 147 del 2013, con il ricorso indicato in epigrafe;

**4)** dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento, limitatamente all'art. 1, commi 157 e 179, della legge n. 147 del 2013, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giuliano AMATO, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2015.

## **Sentenza: 3 novembre 2015, n. 250**

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica; ripartizione limite di spesa per le regioni a statuto ordinario

**Parametri invocati:** articoli 3, 117 terzo e quarto comma, 118 primo e secondo comma e 119 primo e quinto comma della Costituzione nonché i principi di razionalità, ragionevolezza e leale collaborazione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regioni Veneto e Puglia

**Oggetto:** articolo 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale – Legge di stabilità 2014)

**Esito:** non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia;

inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 497, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., nonché ai principi di razionalità e ragionevolezza e agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo e quinto comma, Cost., dalla Regione Puglia;

non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 117, quinto comma, 119, primo comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto;

non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 119, primo comma, e all'art. 117, quinto comma, Cost., dalla Regione Veneto;

inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, e all'art. 119, primo comma, Cost., dalla Regione Veneto;

inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497 promossa, in riferimento al principio di ragionevolezza, dalla Regione Veneto;

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

### **Sintesi:**

le Regioni ricorrenti impugnano le disposizioni in oggetto secondo un duplice ordine di censure.

Secondo il primo, il combinato disposto dei commi 496, lettere b) e c), e 497, nella parte in cui determina unilateralmente le quote massime di spesa spettanti a ciascuna Regione a statuto ordinario per l'esercizio 2014, abbassandole, e sopprimendo la previsione che fino all'anno precedente rimetteva il riparto di tale complessiva dotazione, ancorché solo in via preferenziale, ad un accordo da raggiungere annualmente in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione.

Secondo le regioni ricorrenti, tale disposizione integrerebbe un precetto di «coordinamento della finanza pubblica» non qualificabile come principio e restringerebbe irragionevolmente i

marginari di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria a disposizione delle Regioni, senza prevedere alcuna forma di leale collaborazione con le stesse.

Inoltre, l'imposizione del limite di spesa, che verrebbe ulteriormente abbassato, nei confronti delle regioni darebbe luogo ad un intervento irragionevole e sproporzionato rispetto all'obiettivo da perseguire, ovvero il contenimento della spesa pubblica, peraltro attuato secondo un procedimento non rispettoso del principio di leale collaborazione.

In ordine al secondo ordine di censure, il comma 497 nella parte in cui quantifica il limite complessivo di spesa spettante alla Regione Puglia, violerebbe l'articolo 3 Cost., nonché i principi di razionalità e ragionevolezza, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo e quinto comma, Cost., in quanto, anche valutato il limite in rapporto al numero di abitanti, senza alcuna ragione giuridicamente plausibile, riserverebbe alla Regione Puglia un trattamento deteriore e discriminatorio rispetto a quello della quasi totalità delle altre regioni.

La quota di spesa pubblica concretamente attribuita sarebbe poi del tutto insufficiente per esercitare in modo adeguato le funzioni regionali.

Secondo la Corte il primo ordine di censure, con il quale le regioni ricorrenti contestano all'intervento legislativo dello Stato, la natura di principio di coordinamento di finanza pubblica, è infondato.

Da ciò discende anche l'infondatezza della invocata lesione dei margini di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni. La Corte ha più volte affermato la legittima incidenza dei principi di coordinamento della finanza pubblica sull'autonomia di spesa delle regioni, sia sulla potestà legislativa regionale.

In ordine alla violazione del principio di leale collaborazione, che avrebbe imposto al legislatore un accordo tra le parti per il riparto della complessiva dotazione, secondo la Corte non risulta congruamente evocato con riferimento alle fattispecie in esame.

Argomenta infatti la Corte che il principio di leale collaborazione è stato da essa richiamato in ipotesi particolari, e principalmente "in presenza di materie di diversa attribuzione inestricabilmente "commiste" senza possibilità di rinvenirne una prevalente (ex plurimis, sentenze n. 213 e n. 133 del 2006, n. 431, n. 231 n. 219 e n. 50 del 2005, n. 308 del 2003), ovvero nei casi di "attrazione in sussidiarietà" statale di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenze n. 383 del 2005 e n. 303 del 2003); nei casi, dunque, di «concorrenza di competenze» e non (come avviene nel caso di specie) di competenze chiaramente distinte."

Anche le disposizioni richiamate, in particolare dalla Regione Veneto, a sostegno del proprio "diritto" ad una determinazione concertata del limite di spesa, ovvero l'articolo 119 primo comma e l'articolo 117 quinto comma Cost., non sono giudicate dalla Corte idonee allo scopo.

L'articolo 119 primo comma dove prevede che «le Regioni concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», fa infatti riferimento alla partecipazione delle regioni alle politiche di contenimento della spesa in attuazione dei vincoli europei, e certamente non a una necessaria partecipazione delle regioni alle decisioni statali di coordinamento finanziario.

Quanto all'articolo 117 quinto comma, a parte la genericità del richiamo operato dalla ricorrente agli obblighi europei, è evidente, secondo la Corte, che la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari.

La questione sollevata dalla Regione Puglia sul comma 497 dell'articolo 1, per violazione dell'articolo 3 Cost, in quanto il limite di spesa ad essa concessa sarebbe ampiamente inferiore a quello concesso ad altre regioni, è giudicata dalla Corte inammissibile poiché l'argomentazione è stata svolta in modo insufficiente e del tutto ipotetico.

Infine, la seconda questione sollevata dalla Regione Veneto è, secondo la Corte, infondata.

La Regione infatti contesta che le disposizioni impugnate sono state adottate previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa con essa, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del

d.lgs. n. 281 del 1997. Secondo la Corte il riferimento a quest'ultima disposizione è inconferente, dato che il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nel procedimento di formazione della legge di stabilità è espressamente regolato dall'articolo 9, comma 2, lettera a), numero 1.

**Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità interno - Definizione unilaterale, ad opera dello Stato, del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario per gli anni dal 2014 al 2017. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 9-12-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promossi con ricorsi delle Regioni Veneto e Puglia, il primo notificato il 25 febbraio 2014, il secondo spedito per la notifica in pari data, depositati in cancelleria il 7 marzo 2014 ed iscritti rispettivamente ai nn. 21 e 23 del registro ricorsi 2014.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 3 novembre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

*uditi* gli avvocati Ezio Zanon e Salvatore Di Mattia per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

**1.**– La Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale – Legge di stabilità 2014), articolando due ordini di censure di illegittimità costituzionale.

Il combinato disposto dei commi 496, lettere b) e c), e 497, nella parte in cui determina unilateralmente le quote – spettanti a ciascuna Regione – della complessiva dotazione di spesa assegnata in termini di competenza eurocompatibile al comparto delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio 2014, sopprimendo la previsione che fino all'anno precedente rimetteva, ancorché solo in via preferenziale, ad un accordo da raggiungere annualmente in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il riparto di tale complessiva dotazione, violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione.

Ciò in quanto integrerebbe un precetto di «coordinamento della finanza pubblica» non qualificabile come principio e restringerebbe irragionevolmente i margini di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria a disposizione delle Regioni, senza prevedere alcuna forma di leale collaborazione con le stesse.

Il solo comma 497 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui quantifica la quota del limite complessivo di spesa eurocompatibile spettante alla Regione Puglia in 1.305 milioni di euro per il 2014 e in 1.289 milioni di euro per gli anni 2015-2017, □violerebbe l'art. 3

Cost., nonché i principi di razionalità e ragionevolezza, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo e quinto comma, Cost., in quanto, senza alcuna ragione giuridicamente plausibile, riserverebbe alla Regione Puglia un trattamento deteriore e discriminatorio rispetto a quello della quasi totalità delle altre regioni. In particolare, la quota di spesa massima complessiva attribuita alla Regione Puglia, ove valutata in rapporto al numero di abitanti, sarebbe largamente inferiore rispetto alla quota attribuita alle regioni che presentano situazioni ed esigenze di spesa del tutto assimilabili a quelle della Puglia, come nel caso della Regione Calabria o della Regione Campania. A ciò aggiungendosi che □ la quota di spesa pubblica concretamente attribuitale sarebbe del tutto insufficiente per esercitare in modo adeguato le funzioni regionali.

**1.1.**– La Regione Veneto ha impugnato, tra le altre disposizioni, l’art. 1, commi 496, 497, 498, 499, 500 e 501, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e quinto comma, 119, primo comma, e 120 Cost., nonché ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione.

Benché la ricorrente dichiari di impugnare l’art. 1, commi da 496 a 501, della citata legge, le censure da essa avanzate riguardano in realtà solo i commi 496, lettere b) e c), e 497; le altre disposizioni non sono oggetto di censure (i commi 499 e 500, in particolare, sono inconferenti, in quanto sono rivolti alle autonomie speciali).

La prima questione sollevata dalla Regione Veneto corrisponde, nel suo nucleo centrale, alla prima censura avanzata dalla Regione Puglia.

In sintesi, i commi 496, lettere b) e c), e 497 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 sono impugnati per «violazione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 della Costituzione in relazione agli artt. 117, quinto comma, e 119, primo comma, della stessa».

La Regione contesta la determinazione legislativa unilaterale, da parte dello Stato, del limite di spesa di ciascuna regione, invocando l’assetto precedente, cioè l’individuazione del limite di spesa delle singole regioni tramite accordo in sede di Conferenza Stato-regioni, poi recepito con decreto ministeriale.

Con una seconda questione la Regione Veneto evidenzia un vizio procedurale delle disposizioni legislative in questione, in quanto, in virtù dell’art. 119, primo comma, e dell’art. 117, quinto comma, Cost., la legge n. 147 del 2013 avrebbe dovuto essere approvata, non previo parere della Conferenza unificata, ma previa intesa con essa ai sensi dell’art. 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Con una terza questione, la Regione Veneto lamenta la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost. in quanto le norme impuginate determinerebbero una indebita compressione della competenza amministrativa della Regione tramite l’imposizione di un limite di spesa.

Infine, la ricorrente solleva una quarta questione. Le norme impuginate violerebbero il principio di ragionevolezza per avere introdotto una doppia disciplina, diversificata a seconda degli anni di riferimento. Infatti, con riferimento al 2013 è rimasto il modello pattizio per la determinazione del limite di spesa delle singole regioni, mentre per gli anni successivi il legislatore nazionale ha proceduto ad una individuazione unilaterale del limite in questione.

**2.**– I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni e pongono problematiche analoghe, sicché ne appare opportuna la riunione ai fini di una decisione congiunta.

**2.1.**– In via preliminare, si osserva che la disciplina introdotta dall’art. 1, commi da 448 a 466, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), ha inciso solo parzialmente sulle disposizioni statali oggetto di censura nel giudizio in esame.

Poiché i precetti impugnati sono stati rimossi soltanto a partire dal 2015, la pretesa delle regioni ricorrenti – le quali hanno ancora motivo di dolersi della loro applicazione per l'anno 2014 – non può ritenersi pienamente soddisfatta. Non è, dunque, venuta meno la necessità di una pronuncia di questa Corte.

**3.–** È infondato il primo ordine di censure, con le quali le Regioni Puglia e Veneto contestano la natura di principio di «coordinamento della finanza pubblica» della definizione unilaterale – ad opera dello Stato (per l'anno 2014) – del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario, l'irragionevole restrizione dei margini della loro autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria e la mancata previsione di adeguate forme di leale collaborazione.

**3.1.–** Secondo la giurisprudenza di questa Corte, i vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 236 del 2013, n. 182 del 2011, n. 297 del 2009, n. 289 del 2008, n. 169 del 2007) e sempre alla condizione che la disciplina dettata dal legislatore statale non leda il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010).

Nella specie, queste condizioni sussistono. Le norme censurate, infatti, si limitano a prescrivere un limite complessivo alla spesa in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, senza prescrivere strumenti o modalità per il loro perseguimento.

**3.2.–** Dalle considerazioni appena svolte discende anche l'infondatezza della invocata lesione dei margini di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle regioni.

I principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» sono diretti a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), equilibrio e vincoli che risultano ancor più pregnanti alla luce del primo comma dell'art. 97 Cost., che impegna il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).

Questa Corte ha più volte ritenuto legittima l'incidenza dei predetti principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle regioni (ex plurimis, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012).

L'eventuale impatto sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) e organizzativa (artt. 117, comma quarto, e 118 Cost.) delle regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

**3.3.–** Sulla prospettata violazione del principio di leale collaborazione, che avrebbe imposto al legislatore ordinario di rimettere, ancorché solo «in prima battuta», ad un accordo tra le parti e le regioni il riparto della complessiva dotazione di spesa in termini di competenza eurocompatibile, si osserva che il principio stesso – effettivamente in grado di imporre momenti di necessario coordinamento istituzionale tra i livelli di governo statale e regionale (ex plurimis, sentenze n. 179 del 2012, n. 165, n. 33 del 2011, n. 194 del 2007, n. 383, n. 62 e n. 50 del 2005, n. 88 del 2003) – non risulta congruamente evocato con riferimento alle fattispecie in esame.

A sostegno della loro tesi le ricorrenti sembrano configurare una sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dal coordinamento finanziario, ma a tale prospettazione deve replicarsi



che, né le norme invocate come parametro, né la giurisprudenza costituzionale sorreggono tale tesi. Invero, il principio di leale collaborazione è stato richiamato da questa Corte in ipotesi particolari, e principalmente in presenza di materie di diversa attribuzione inestricabilmente “commiste” senza possibilità di rinvenirne una prevalente (ex plurimis, sentenze n. 213 e n. 133 del 2006, n. 431, n. 231 n. 219 e n. 50 del 2005, n. 308 del 2003), ovvero nei casi di “attrazione in sussidiarietà” statale di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale residuale o concorrente (sentenze n. 383 del 2005 e n. 303 del 2003); nei casi, dunque, di «concorrenza di competenze» (sentenza n. 219 del 2005) e non (come avviene nel caso di specie) di competenze chiaramente distinte.

**3.4.–** La Regione Veneto invoca, in particolare, a sostegno del proprio “diritto” a una determinazione amministrativa concertata del limite di spesa, l’art. 119, primo comma, e l’art. 117, quinto comma, Cost. Tali disposizioni, però, risultano inidonee allo scopo.

La prima, là dove prevede che «le Regioni [...] concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea», fa riferimento alla partecipazione delle regioni alle politiche di contenimento della spesa in attuazione dei vincoli europei, non a una necessaria partecipazione delle regioni alle decisioni statali di coordinamento finanziario.

Quanto alla seconda, la Regione Veneto riconduce l’art. 1, comma 449, della legge n. 228 del 2012 al «Patto di stabilità imposto dalla Comunità europea» e afferma che l’art. 117, quinto comma, attribuisce alle regioni il potere «di partecipare alle decisioni dirette a dare attuazione ed esecuzione agli accordi presi in sede comunitaria dallo stato nazionale».

Tuttavia, a parte la genericità del richiamo operato dalla ricorrente agli obblighi europei, è evidente che la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari» e riconosce alle regioni stesse il potere di attuare gli atti dell’Unione europea nelle materie di loro competenza.

Non si vede, dunque, come l’art. 117, quinto comma, Cost. possa fondare la necessità costituzionale di un riparto concordato del limite di spesa.

**4.–** La seconda questione sollevata dalla Regione Puglia, avente ad oggetto l’art. 1, comma 497, della legge n. 147 del 2013, è inammissibile.

La Regione contesta la concreta determinazione della sua quota di spesa, per violazione dell’art. 3 Cost., in quanto la spesa pro capite ad essa concessa sarebbe largamente inferiore a quella di altre regioni.

La ricorrente argomenta in modo sufficiente la ridondanza di tale vizio sulle sue competenze costituzionali. Infatti, osserva che la quota di spesa individuata dall’impugnato art. 1, comma 497, «incide profondamente, senz’altro riducendoli, sugli spazi di autonomia che dovrebbero caratterizzare l’esercizio» delle funzioni regionali e, dunque, la violazione dell’art. 3 Cost. «si trasforma automaticamente in un grave vulnus a carico delle norme costituzionali che riconoscono tali funzioni, ossia agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché alla relativa autonomia finanziaria garantita dall’art. 119 Cost.».

La questione, tuttavia, risulta inammissibile in quanto non adeguatamente argomentata sotto un altro profilo.

La Regione contesta il carattere «discriminatorio» della norma impugnata valutando la quota di spesa ad essa riservata in proporzione alla popolazione ivi residente e osservando, sia nel ricorso che nella memoria integrativa, che tale «disparità di trattamento» non trova alcuna ragionevole giustificazione.

Il riferimento al criterio della ripartizione della spesa sulla base della popolazione residente, tuttavia, non è sorretto da alcuna indicazione di elementi o ragioni per i quali si dovrebbe ritenere che quello sia il criterio utilizzato dal legislatore né del resto la stessa ricorrente considera altri aspetti della scelta operata dallo stesso legislatore, che potrebbero giustificare l’attribuzione di una disponibilità di spesa pro capite differenziata tra le diverse regioni.

Ad esempio, lo stesso art. 1, comma 449, della legge n. 228 del 2012 prevede, nell'ultimo periodo, per il caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-regioni, un criterio diverso da quello della popolazione residente al fine del riparto tra le regioni dell'obiettivo complessivo di spesa.

L'argomentazione contenuta nel ricorso, dunque, risulta insufficiente perché afferma la violazione dell'art. 3 Cost. su una base del tutto ipotetica.

**5.**– La seconda questione sollevata dalla Regione Veneto è infondata.

La Regione contesta un vizio procedurale delle norme legislative impugnate, attinente al fatto che esse sono state adottate previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa con essa, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il riferimento a quest'ultima disposizione è inconferente, dato che il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nel procedimento di formazione della legge di stabilità è espressamente regolato dall'art. 9, comma 2, lettera a), numero 1).

In ogni caso, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 112 del 2010, n. 249 del 2009, n. 159 del 2008).

Meccanismi cooperativi potrebbero applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto la loro osservanza fosse prevista da una fonte costituzionale, in grado di vincolare il legislatore statale, evenienza che qui certamente non ricorre.

**6.**– La terza e la quarta questione sollevate dalla Regione Veneto sono inammissibili.

Infatti, esse sono state svolte solo nel ricorso introduttivo senza che a loro sostegno sussista la volontà della Giunta di promuoverle, in quanto la delibera con la quale l'organo esecutivo della Regione ha disposto la proposizione del ricorso non fa cenno alle questioni stesse (ex plurimis, sentenze n. 309 e n. 220 del 2013, n. 27 del 2008 e n. 275 del 2007).

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni promosse dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe;  
riuniti i giudizi,

**1)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale – Legge di stabilità 2014), promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, 119, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

**2)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., nonché ai principi di razionalità e ragionevolezza e agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo e quinto comma, Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

**3)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 117, quinto comma, 119, primo comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

**4)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 119, primo comma, e all'art. 117, quinto comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

**5)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, e all'art. 119, primo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

**6)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento al principio di ragionevolezza, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Daria de PRETIS, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2015.

## **Sentenza: 18 novembre 2015, n. 252**

**Materia:** Contabilità pubblica

**Parametri invocati:** artt. 14, lettera o), e 36 dello statuto della Regione siciliana artt. 81, 119, quarto comma, della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed al principio di leale collaborazione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Sicilia

**Oggetto:** art. 1, commi 639, 703 e 730, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e provinciale dello Stato – Legge di stabilità 2014)

**Esito:** 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 639 e 703, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosse, in riferimento agli artt. 14, lettera o), 36, 37 – in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) – e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché in riferimento agli artt. 81, 119, quarto comma, della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe;

2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013, promosse in riferimento agli artt. 37 e 43 dello statuto della Regione siciliana e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe;

3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013, promosse, in riferimento agli artt. 119, quarto comma, e 81 Cost. e agli artt. 14, lettera o), e 36 dello statuto della Regione siciliana, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe.

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi**

La Regione si duole innanzitutto dell'istituzione dell'imposta comunale unica (IUC) perché essa farebbe salva comunque la precedente disciplina in materia di IMU; di seguito, poi, riproduce le censure già mosse contro l'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 nel ricorso iscritto al n. 39 del reg. ric. 2012 (non ancora deciso al momento della proposizione del presente ricorso), nel quale aveva lamentato la violazione delle proprie prerogative statutarie avvenuta con le modalità istitutive dell'imposta municipale propria (IMU).

La ricorrente sostiene inoltre che con le suddette disposizioni lo Stato, sottraendo risorse finanziarie ai Comuni, farebbe gravare sulla Regione l'onere di nuove e diverse competenze senza il previo esperimento delle procedure di cui all'art. 43 dello statuto, arrecando una grave ripercussione sul bilancio regionale tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni proprie.

Richiama quanto affermato dalla Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2012, secondo la quale il bilancio regionale avrebbe subito mancati accertamenti in entrata pari ad oltre 900 milioni di euro per effetto delle varie discipline che imponevano riserve ed accantonamenti operati dallo Stato sul gettito delle entrate di spettanza regionale.

Con particolare riguardo al comma 730 la Regione siciliana fa presente che detta norma produrrebbe effetti sostanzialmente ablativi nei confronti dei Comuni siciliani per quanto riguarda il gettito dell'IMU che viene acquisito al Fondo di solidarietà comunale.

Da ciò deriverebbe un grave depauperamento degli enti locali siciliani ed inoltre, a seguito di tale depauperamento, la Regione sarebbe costretta a garantire un'integrazione delle risorse a favore di questi ultimi per evitare gravi squilibri finanziari ai loro bilanci.

Ciò si rifletterebbe sull'equilibrio finanziario della stessa Regione, che non potrebbe attingere al gettito IMU contrariamente a quanto spetterebbe secondo le norme dello statuto invocate.

Ad avviso della Corte devono essere ritenute ammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013 in riferimento agli artt. 119, quarto comma, e 81 Cost., e agli artt. 14, lettera o), e 36 dello statuto della Regione siciliana dal momento che la Regione sostiene che la propria autonomia finanziaria sarebbe lesa dalla disciplina del Fondo di solidarietà, in quanto questa inciderebbe direttamente sul fabbisogno finanziario della Regione stessa ed anche indirettamente, per via del preteso depauperamento degli enti locali siciliani, in relazione al quale – per effetto della competenza di cui all'art. 14, lettera o), dello statuto – la ricorrente dovrebbe intervenire a sostegno.

Sebbene ammissibili, tali censure non sono fondate.

Con la censura in esame non viene colpita la disciplina fiscale dell'IMU bensì quella del Fondo di solidarietà comunale che – in quanto sostitutivo dei trasferimenti statali agli enti locali – riguarda le modalità di finanziamento della generalità dei Comuni in ambito nazionale (ad eccezione di quelli ricadenti nel territorio delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

Sotto questo profilo, se è vero che l'IMU di spettanza dei Comuni siciliani viene sottratta agli stessi per essere versata all'entrata del bilancio dello Stato al fine di alimentare il Fondo di solidarietà comunale, tale partecipazione è tuttavia correlata ad una simmetrica partecipazione dei Comuni stessi alle risorse affluite in detto Fondo.

Ciò risulta con chiarezza dai plurimi provvedimenti attuativi in tema di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale ed in particolare dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2013, 1° dicembre 2014 e 10 settembre 2015.

Tenuto conto di tale articolazione bidirezionale dei flussi finanziari afferenti all'IMU (che caratterizza sia le Regioni a statuto ordinario, sia la Regione siciliana, sia la Regione autonoma Sardegna), la ricorrente non fornisce la prova dell'incidenza negativa della disposizione impugnata sul bilancio dei suoi Comuni né su quello proprio.

Tale prova non viene dedotta né in termini macroeconomici, cioè di saldi complessivi delle relazioni finanziarie tra Fondo di solidarietà e Comuni siciliani, né in termini di sproporzione tra il gettito IMU versato da singoli enti locali e la quota agli stessi ridistribuita dal Fondo.

Proprio in relazione a questioni in materia di relazioni finanziarie con lo Stato promosse dalla Regione siciliana, la Corte ha avuto modo di precisare «che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo [...].

Tuttavia, l'assenza di tali elementi e la negativa incidenza sulla sana gestione finanziaria non possono essere lamentate senza una puntuale individuazione delle componenti economiche e contabili assunte a riferimento della doglianza.

Sotto questo profilo, è onere indefettibile del ricorrente allegare [...] gli elementi finanziari [...] i quali non possono essere soltanto affermati bensì debbono essere puntualmente documentati [...] se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati» (sentenza n. 246 del 2012).

Se è fuor di dubbio che lo Stato possa, nell'ambito delle manovre di finanza pubblica, disporre in merito alla disciplina sostanziale delle risorse di competenza degli enti territoriali, anche determinando riduzioni della loro disponibilità finanziaria «purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa» (sentenza n. 138 del 1999), le censure regionali rivolte al preteso depauperamento non possono essere accolte poiché non forniscono prova di una grave alterazione nel rapporto tra complessivi bisogni dell'ente territoriale e mezzi finanziari per farvi fronte (in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 23 del 2014 e n. 29 del 2004).

**Bilancio e contabilità pubblica - Istituzione dell'Imposta Comunale Unica (IUC) - Salvezza della disciplina per l'applicazione dell'IMU - Dotazione del Fondo di solidarietà comunale. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, commi 639, 703 e 730. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 9-12-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 639, 703 e 730, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e provinciale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2014.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 4 novembre 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1.– La Regione siciliana ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, commi 639, 703 e 730, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 14, lettera o), 36, 37 – in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) – e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché in riferimento agli artt. 81, 119, quarto comma, della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed al principio di leale collaborazione.

La Regione si duole innanzitutto dell'istituzione dell'imposta comunale unica (IUC) perché essa farebbe salva comunque la precedente disciplina in materia di IMU; di seguito, poi, riproduce le censure già mosse contro l'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 nel ricorso iscritto al n.

39 del reg. ric. 2012 (non ancora deciso al momento della proposizione del presente ricorso), nel quale aveva lamentato la violazione delle proprie prerogative statutarie avvenuta con le modalità istitutive dell'imposta municipale propria (IMU).

La ricorrente sostiene inoltre che con le suddette disposizioni lo Stato, sottraendo risorse finanziarie ai Comuni, farebbe gravare sulla Regione l'onere di nuove e diverse competenze senza il previo esperimento delle procedure di cui all'art. 43 dello statuto, arrecando una grave ripercussione sul bilancio regionale tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni proprie.

Richiama quanto affermato dalla Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2012, secondo la quale il bilancio regionale avrebbe subito mancati accertamenti in entrata pari ad oltre 900 milioni di euro per effetto delle varie discipline che imponevano riserve ed accantonamenti operati dallo Stato sul gettito delle entrate di spettanza regionale.

Con particolare riguardo al comma 730 la Regione siciliana fa presente che detta norma produrrebbe effetti sostanzialmente ablativi nei confronti dei Comuni siciliani per quanto riguarda il gettito dell'IMU che viene acquisito al Fondo di solidarietà comunale.

Da ciò deriverebbe un grave depauperamento degli enti locali siciliani ed inoltre, a seguito di tale depauperamento, la Regione sarebbe costretta a garantire un'integrazione delle risorse a favore di questi ultimi per evitare gravi squilibri finanziari ai loro bilanci.

Ciò si rifletterebbe sull'equilibrio finanziario della stessa Regione, che non potrebbe attingere al gettito IMU contrariamente a quanto spetterebbe secondo le norme dello statuto invocate.

**2.**– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 639 e 703, della legge n. 147 del 2013, in riferimento ai menzionati parametri sono inammissibili.

Tali disposizioni si limitano a prevedere l'istituzione dell'imposta comunale unica (IUC) ed a confermare la precedente disciplina in materia di imposta municipale unica (IMU).

La ricorrente non chiarisce in alcun modo per quale ragione l'istituzione di tale imposta si porrebbe in contrasto con i parametri invocati, limitandosi a riprodurre argomentazioni presenti in precedenti ricorsi aventi ad oggetto disposizioni diverse anche se accomunate dalla stessa materia della fiscalità territoriale.

Per queste censure quindi il ricorso non raggiunge «quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (ex plurimis, sentenza n. 312 del 2013)» (sentenze n. 88 del 2014 e n. 215 del 2015; sull'inammissibilità del ricorso laddove la motivazione si risolve in un rinvio per relationem ad altre impugnative, sentenza n. 19 del 2015).

**3.**– Le censure rivolte all'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013 sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

**3.1.**– Sono inammissibili per genericità le questioni sollevate in riferimento agli artt. 37 e 43 dello statuto della Regione siciliana ed all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e al principio di leale collaborazione.

Le prospettazioni della ricorrente sono accomunate alle precedenti dal carattere assolutamente generico, per quel che riguarda il riferimento ai parametri sopraindicati.

In particolare, non viene affatto precisato perché una disposizione afferente al funzionamento del Fondo di solidarietà comunale sarebbe lesiva delle prescrizioni statutarie relative all'accertamento dei redditi delle imprese industriali e commerciali e perché il funzionamento del suddetto Fondo, che presenta un carattere applicativo in ambito nazionale, debba essere condizionato dalle norme di attuazione dello statuto siciliano.

**3.2.**– Devono essere invece ritenute ammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013 in riferimento agli artt. 119, quarto comma, e 81 Cost., e

agli artt. 14, lettera o), e 36 dello statuto della Regione siciliana dal momento che la Regione sostiene che la propria autonomia finanziaria sarebbe lesa dalla disciplina del Fondo di solidarietà, in quanto questa inciderebbe direttamente sul fabbisogno finanziario della Regione stessa ed anche indirettamente, per via del preteso depauperamento degli enti locali siciliani, in relazione al quale – per effetto della competenza di cui all’art. 14, lettera o), dello statuto – la ricorrente dovrebbe intervenire a sostegno.

**3.3.–** Sebbene ammissibili, tali censure non sono fondate.

È opportuno in proposito ricordare che, per quanto riguarda l’attuazione della riforma della fiscalità territoriale delle autonomie speciali ex art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), questa Corte ha dichiarato che «non risulta rispettato da parte dello Stato il metodo pattizio sotto il profilo sia procedurale che sostanziale» poiché «la riforma in materia di federalismo fiscale non può [...] comprimere, con modalità indirette e senza contraddittorio in ordine alla sostenibilità delle stesse, le condizioni particolari di autonomia previste dai rispettivi statuti».

A tal fine, pur dovendosi ritenere l’impossibilità «per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato [...] le stesse autonomie speciali sono, comunque, titolari di un potere di iniziativa per un esame partecipe, insieme allo Stato, delle questioni di comune rilevanza in tema di relazioni finanziarie ed alla conseguente evoluzione normativa in senso conforme ai canoni costituzionali» (sentenza n. 155 del 2015).

Con la censura in esame, tuttavia, non viene colpita la disciplina fiscale dell’IMU bensì quella del Fondo di solidarietà comunale che – in quanto sostitutivo dei trasferimenti statali agli enti locali – riguarda le modalità di finanziamento della generalità dei Comuni in ambito nazionale (ad eccezione di quelli ricadenti nel territorio delle Regioni autonome Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

Sotto questo profilo, se è vero che l’IMU di spettanza dei Comuni siciliani viene sottratta agli stessi per essere versata all’entrata del bilancio dello Stato al fine di alimentare il Fondo di solidarietà comunale, tale partecipazione è tuttavia correlata ad una simmetrica partecipazione dei Comuni stessi alle risorse affluite in detto Fondo.

Ciò risulta con chiarezza dai plurimi provvedimenti attuativi in tema di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale ed in particolare dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2013, 1° dicembre 2014 e 10 settembre 2015.

Tenuto conto di tale articolazione bidirezionale dei flussi finanziari afferenti all’IMU (che caratterizza sia le Regioni a statuto ordinario, sia la Regione siciliana, sia la Regione autonoma Sardegna), la ricorrente non fornisce la prova dell’incidenza negativa della disposizione impugnata sul bilancio dei suoi Comuni né su quello proprio.

Tale prova non viene dedotta né in termini macroeconomici, cioè di saldi complessivi delle relazioni finanziarie tra Fondo di solidarietà e Comuni siciliani, né in termini di sproporzione tra il gettito IMU versato da singoli enti locali e la quota agli stessi ridistribuita dal Fondo.

Proprio in relazione a questioni in materia di relazioni finanziarie con lo Stato promosse dalla Regione siciliana, questa Corte ha avuto modo di precisare «che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo [...].

Tuttavia, l’assenza di tali elementi e la negativa incidenza sulla sana gestione finanziaria non possono essere lamentate senza una puntuale individuazione delle componenti economiche e contabili assunte a riferimento della doglianza.

Sotto questo profilo, è onere indefettibile del ricorrente allegare [...] gli elementi finanziari [...] i quali non possono essere soltanto affermati bensì debbono essere puntualmente documentati [...] se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati» (sentenza n. 246 del 2012).



Se è fuor di dubbio che lo Stato possa, nell'ambito delle manovre di finanza pubblica, disporre in merito alla disciplina sostanziale delle risorse di competenza degli enti territoriali, anche determinando riduzioni della loro disponibilità finanziaria «purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa» (sentenza n. 138 del 1999), le censure regionali rivolte al preteso depauperamento non possono essere accolte poiché non forniscono prova di una grave alterazione nel rapporto tra complessivi bisogni dell'ente territoriale e mezzi finanziari per farvi fronte (in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 23 del 2014 e n. 29 del 2004).

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

**1)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 639 e 703, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosse, in riferimento agli artt. 14, lettera o), 36, 37 – in relazione all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) – e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché in riferimento agli artt. 81, 119, quarto comma, della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe;

**2)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013, promosse in riferimento agli artt. 37 e 43 dello statuto della Regione siciliana e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe;

**3)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013, promosse, in riferimento agli artt. 119, quarto comma, e 81 Cost. e agli artt. 14, lettera o), e 36 dello statuto della Regione siciliana, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2015

## **Sentenza: 17 novembre 2015, n. 253**

**Materia:** tributi; finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo, Cost.; principi della chiarezza normativa e della certezza del diritto

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Puglia

**Oggetto:** art. 1, comma 509, legge 27 dicembre 2013, n. 147

**Esito:** non fondatezza della questione

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Premesso che la disposizione oggetto del giudizio in sostanza rinvia di un anno la possibilità per le regioni di introdurre determinate detrazioni di imposta rispetto all'addizionale Irpef regionale in favore delle famiglie, la Consulta si produce in una breve pronuncia, idealmente divisibile in due sezioni.

Nella prima, la Corte rimuove ogni dubbio sul fatto che l'intervento normativo oggetto dell'impugnazione appartenga alla competenza statale, trattandosi di un tributo statale, la cui disciplina di dettaglio a livello regionale non può che risultare subordinata alla osservanza dei limiti posti dal legislatore nazionale.

Ciò vale dunque, seguendo il ragionamento della sentenza, sia per la disciplina dell'addizionale che per la previsione delle sue eventuali detrazioni.

Il raffronto con i parametri costituzionali può dirsi dunque chiuso, con la riconduzione della norma statale alla competenza ex articolo 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione e con la considerazione che il disposto dalla legge 42/2009 (art. 7, comma 1, lett. c)), che in materia di addizionali regionali a tributi statali impone il rispetto dei limiti della legge nazionale, va ritenuto conforme all'articolo 119 Costituzione, di cui costituisce attuazione.

Nella seconda sezione, la Corte esclude che la scelta del legislatore nazionale sia contraria a ragionevolezza, poiché ha come unico effetto quello di destinare, conformemente al disposto dell'articolo 81 Costituzione, l'intero gettito dell'addizionale al bilancio regionale, senza vincolo di destinazione.

Nulla vieta, in tali condizioni, alle regioni di destinare una parte del gettito a scopi corrispondenti o meno a quelli in relazione ai quali si intendeva istituire le detrazioni.

Il bilancio quindi si connota addirittura di maggiore elasticità e questo, lungi dal costituire violazione del principio del buon andamento, consente alle regioni, secondo i giudici costituzionali, di predisporre per tempo gli istituti di sostegno alle famiglie ed il regime della loro trasformazione in detrazioni.

Sul finire della motivazione, la sentenza esclude la violazione dei principi di chiarezza normativa e certezza del diritto, per il fatto che le disposizioni introdotte a livello nazionale, come già chiarito in premessa, attengono indubbiamente alla disciplina dell'addizionale che lo Stato pone in vigore come limite alla competenza statale.

Conclusivamente, la Corte dichiara non fondata la questione sollevata.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Bilancio e contabilità pubblica - Addizionale regionale IRPEF - Differimento all'anno 2015 della decorrenza dell'applicabilità delle disposizioni che consentono alle Regioni di disporre detrazioni in favore della famiglia o altre misure di sostegno sociale. - Legge 27 dicembre**

2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 509. - (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.49 del 9-12-2015)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione Puglia con ricorso spedito per la notifica il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 7 marzo 2014 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2014.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 17 novembre 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

*uditi* l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

**1.**– Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Puglia ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché ai principi di chiarezza normativa e di certezza del diritto.

Il censurato comma 509, sostituendo nel comma 7 dell'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) la locuzione «a decorrere dal 2014» con quella «a decorrere dal 2015», sostanzialmente differisce di un anno, tra l'altro, la possibilità per le Regioni a statuto ordinario, ai sensi dei commi 5 e 6 dello stesso articolo, di disporre con propria legge, nell'ambito dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), detrazioni all'addizionale medesima in favore delle famiglie o in luogo dell'erogazione diretta di misure di sostegno sociale altrimenti previste dalla legislazione regionale.

Detto differimento fa seguito a quello già introdotto a modifica dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 68 del 2011 dall'art. 1, comma 555, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), che aveva procrastinato l'originaria decorrenza dal 1° gennaio 2013 al 1° gennaio 2014, senza che la Regione avesse proposto impugnativa.

**2.**– Secondo la ricorrente la disposizione censurata violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, Cost., ledendo la competenza legislativa della Regione in materia tributaria e la sua autonomia finanziaria.

**2.1.**– Sotto tali profili la questione non è fondata.

L'addizionale regionale all'IRPEF, istituita dall'art. 50, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), è determinata applicando l'aliquota fissata dalla Regione al reddito complessivo rilevante ai fini IRPEF al netto degli oneri deducibili riconosciuti ai fini di tale imposta (comma 2) ed è devoluta alla Regione medesima (comma 3).

Si tratta, all'evidenza, di un'addizionale sulla base imponibile di un tributo erariale, quale è indubitabilmente l'IRPEF (sentenza n. 381 del 2004).

In base alla giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle addizionali regionali, istituite con leggi statali sulle basi imponibili di tributi erariali, è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. allo Stato – salvo comunque il limite di non alterare il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte – con l'ulteriore conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e che, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenza n. 121 del 2013).

D'altra parte, in coerenza con tali assunti, l'art. 7, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) prevede, con riguardo alle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, che le Regioni, con propria legge, «possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale».

Dunque, con riferimento ai parametri evocati, legittimamente la norma censurata, adottata in un ambito di competenza esclusiva dello Stato, limita la potestà legislativa regionale, differendo nel tempo la possibilità per le Regioni di prevedere le detrazioni in considerazione.

**3.–** La Regione Puglia deduce anche il contrasto del citato comma 509 con gli artt. 3 (sotto il profilo della ragionevolezza) e 97 (sotto il profilo del buon andamento) Cost., nonché con i principi di chiarezza normativa e di certezza del diritto. Anche con riferimento a detti parametri le questioni sollevate non sono fondate.

**3.1.–** Sotto il profilo della ragionevolezza la scelta del legislatore non è affatto implausibile.

L'art. 6, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 68 del 2011 prevede la possibilità per la Regione di disporre detrazioni sull'addizionale all'IRPEF a beneficio della famiglia o in luogo di altre misure di sostegno sociale.

Il rinvio di tale opzione legislativa, che comunque non integra una scelta costituzionalmente obbligata, ha il temporaneo effetto di ripristinare la regola generale contenuta nel principio di unità del bilancio «specificativo dell'art. 81 Cost. [secondo cui] 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).

Detta proroga comporta unicamente la temporanea devoluzione del gettito dell'addizionale IRPEF nella sua integralità al bilancio regionale.

In tal modo non viene affatto precluso il tipo di sostegno sociale reclamato dalla Regione, la cui applicazione viene semplicemente rinviata, ma è piuttosto consentito alla Regione stessa di impiegare, ove lo ritenga, le risorse così percepite anche per obiettivi diversi da quelli previsti in relazione alle detrazioni in questione.

**3.2.–** Per ragioni parzialmente coincidenti non sussiste neppure la violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Anzitutto, la proroga si limita a conferire al bilancio regionale una maggiore flessibilità in relazione alle scelte rimesse alla discrezionalità della Regione cosicché la sua temporanea applicazione potrebbe addirittura favorire il buon andamento dell'azione amministrativa.

In secondo luogo, anche la possibilità di disporre le detrazioni in considerazione non esimerebbe la Regione dall'onere di predisporre – ove non ne sia già dotata in base alla legislazione

che prevede l'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio ed altre misure di sostegno sociale che le detrazioni dovrebbero sostituire (art. 6, comma 6, del d.lgs. n. 68 del 2011) – l'organizzazione necessaria alla prestazione diretta di sostegno economico a beneficio dei «soggetti IRPEF, il cui livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base familiare, non consente la fruizione delle detrazioni di cui al presente comma» (art. 6, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 68 del 2011).

**3.3.**– Nessun dubbio, infine, sussiste in ordine alla circostanza che la norma censurata incide esclusivamente sul regime dell'addizionale regionale all'IRPEF, cui si riferiscono i commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 6 – differendone nel tempo l'applicazione – senza nulla disporre in ordine agli ambiti di competenza attribuiti al legislatore regionale.

Di conseguenza, non risultano violati i principi di chiarezza normativa e di certezza del diritto evocati dalla ricorrente.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 509, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché ai principi di chiarezza normativa e di certezza del diritto, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2014.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Aldo CAROSI, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2015.

## **Sentenza: 17 novembre 2015, n. 261**

**Materia:** Porti e aeroporti civili

**Parametri invocati:** artt. 117 terzo comma, 118 primo e secondo comma, e principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione .

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Campania

**Oggetto:** articolo 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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

**Esito:** 1) illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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, nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

La Regione Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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, denunciando la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La norma censurata prevede l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del "piano strategico nazionale della portualità e della logistica", incidendo, con ciò, sulla materia "porti e aeroporti civili", di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nell'effettuare la "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni attinenti alla suddetta pianificazione, la norma impugnata non avrebbe, peraltro, previsto alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella procedura di predisposizione del piano, in contrasto con le chiare indicazioni della giurisprudenza costituzionale, alla luce delle quali disposizioni legislative statali del tipo considerato possono reputarsi legittime solo qualora prevedano adeguate attività concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, quali le intese.

La Corte ritiene la questione fondata.

La norma impugnata infatti prevede che "Al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del

presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

Lo schema del decreto recante il piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato”

Secondo la Corte la disposizione impugnata è sicuramente riconducibile alla materia “porti e aeroporti civili”, che l'art. 117, terzo comma, Cost. include tra quelle di competenza legislativa concorrente. Peraltro, la norma non detta una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione.

L'intervento normativo trova la sua base di legittimazione nel meccanismo di “chiamata in sussidiarietà” ossia nel principio in forza del quale, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare tale esercizio ai sensi dell'art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale.

In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga.

Tuttavia, affinché tale deroga possa ritenersi legittima è necessario che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza e che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse .

Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Oggetto della disposizione impugnata è la predisposizione di un piano strategico nazionale volto ad accrescere la competitività del sistema portuale e logistico marittimo italiano, e ad agevolare “la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti”.

La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione di pianificazione ora indicata è idonea a giustificare la sua attrazione a livello statale ma non è prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del piano

Conformemente a quanto già deciso precedentemente dalla Corte in casi analoghi (sentenza n. 163 del 2012, concernente disposizioni statali che regolavano, in forza di chiamata in sussidiarietà, il progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, incidendo così sulla materia di competenza legislativa concorrente “ordinamento delle comunicazioni”; con specifico riferimento, altresì, alla materia “porti e aeroporti civili”, sentenza n. 79 del 2011), la norma impugnata è dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, da essa disciplinato, sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

**Porti - Pianificazione strategica della portualità e della logistica - Adozione del piano strategico con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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 - art. 29, comma 1. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 16-12-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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, promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito per la notifica il 12 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2015.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 17 novembre 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

*uditi* l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1.– La Regione Campania ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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, denunciando la violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La ricorrente rileva come la norma censurata preveda l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del «piano strategico nazionale della portualità e della logistica», incidendo, con ciò, sulla materia «porti e aeroporti civili», di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nell'effettuare la «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni attinenti alla suddetta pianificazione, la norma impugnata non avrebbe, peraltro, previsto alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella procedura di predisposizione del piano, in contrasto con le chiare indicazioni della giurisprudenza costituzionale, alla luce delle quali disposizioni legislative statali del tipo considerato possono reputarsi legittime solo qualora prevedano adeguate attività concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, quali le intese.

2.– La questione è fondata.

Il censurato art. 29, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, stabilisce che «Al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del



presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

Lo schema del decreto recante il piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato».

La disposizione impugnata è riconducibile, con ogni evidenza, alla materia «porti e aeroporti civili», che l'art. 117, terzo comma, Cost. include tra quelle di competenza legislativa concorrente.

Con altrettanta evidenza, peraltro, la norma non detta una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione.

L'intervento normativo in questione trova, per questo verso, la sua base di legittimazione nel meccanismo ormai comunemente designato come «chiamata in sussidiarietà»: vale a dire nel principio – reiteratamente affermato da questa Corte – in forza del quale, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell'art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale.

In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga (ex plurimis, sentenze n. 374 e n. 88 del 2007, n. 303 del 2003).

Sempre alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, affinché detta deroga possa ritenersi legittima è necessario – stante la rilevanza dei valori in gioco – per un verso, che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (ex plurimis, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011).

Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

**3.**– Nel caso in esame, oggetto della disposizione impugnata è la predisposizione di un piano strategico nazionale volto ad accrescere la competitività del sistema portuale e logistico marittimo italiano, e ad agevolare «la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti».

La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione di pianificazione ora indicata, idonea a giustificare la sua attrazione a livello statale, non è contestata dalla Regione ricorrente.

Quest'ultima si duole, invece, specificamente del fatto che non sia prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del piano: aspetto sul quale la norma censurata rimane, in effetti, completamente silente.

Al riguardo, non può essere seguita la tesi della difesa dello Stato, secondo la quale le istanze delle Regioni sarebbero adeguatamente salvaguardate dal richiamo alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), operato dalla norma denunciata al fine di identificare le modalità di effettuazione degli interventi di razionalizzazione, riassetto e accorpamento delle autorità portuali esistenti.

Da un lato, infatti, tali interventi rappresentano solo una delle direttrici del piano strategico nazionale prefigurate dalla disposizione impugnata.

Dall'altro lato, e comunque, la legge n. 84 del 1994 si limita a prevedere forme di partecipazione delle Regioni a specifiche attività – quali, ad esempio, il parere sullo schema di decreto ministeriale relativo alla classificazione dei porti, l'intesa relativa alla nomina del presidente dell'autorità portuale o la partecipazione del presidente della giunta regionale interessata o di un suo delegato al comitato portuale (artt. 4, comma 5, 8, comma 1, e 9, comma 1, lettera e) – che non possono essere considerate in alcun modo equivalenti al coinvolgimento, nella forma dell'intesa, nella predisposizione del piano strategico nazionale di cui si discute.

4.– Conformemente a quanto già deciso da questa Corte in casi analoghi (sentenza n. 163 del 2012, concernente disposizioni statali che regolavano, in forza di chiamata in sussidiarietà, il progetto strategico per l'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga, incidendo così sulla materia di competenza legislativa concorrente «ordinamento delle comunicazioni»; con specifico riferimento, altresì, alla materia «porti e aeroporti civili», sentenza n. 79 del 2011, richiamata dalla ricorrente), la norma impugnata va dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, da essa disciplinato, sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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, nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giuseppe FRIGO, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2015.

## **Sentenza: 3 novembre 2015, n. 263**

**Materia:** coordinamento finanza pubblica

**Parametri invocati:** violazione di disposizioni dei singoli statuti regionali e di norme di attuazione di questi nonché degli artt. 3, 81, sesto comma, 97, primo comma, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, primo e sesto comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione desunto dagli artt. 5 e 120 Cost;

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale;

**Ricorrenti:** Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Province autonome di Bolzano e di Trento, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e Regione siciliana;

**Oggetto:** art. 1, commi 427 e 429, l.147/2013 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014);

**Esito:** 1) estinzione, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, dei giudizi promossi dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano;

2) cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 429, della l.147/2013 promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della l. 147/2013 promosse in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana;

4) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della l. 147/2013, promosse, in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, dalla Regione siciliana.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi**

La Corte costituzionale ha disposto la riunione dei ricorsi proposti dalle regioni ad autonomia speciale sopra citate in quanto riguardavano le medesime disposizioni e ponevano problemi analoghi.

Nelle more del giudizio, le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno raggiunto con lo Stato accordi in materia di finanza pubblica.

Ne è seguita pertanto, da parte di queste ricorrenti, la rinuncia ai ricorsi e la sua accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nonostante abbia raggiunto un analogo accordo, la Regione siciliana non ha rinunciato ai ricorsi.

E' rimasto pertanto da decidere il suo ricorso, come stabilito in analoga fattispecie (sentenza n. 19 del 2015).

L'art. 1, comma 429, impugnato, prescrive e quantifica un contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni, per gli anni 2015, 2016 e 2017, e degli enti locali, per gli anni 2016 e 2017.

Il contributo dovuto dalle Regioni è costituito dal risparmio conseguente alle misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi e di ottimizzazione dell'uso degli immobili, previste dall'art. 1, comma 427, impugnato.

La ricorrente reputa che entrambe le disposizioni censurate violino l'art. 43 dello statuto di autonomia perché prevedono misure di finanza pubblica senza l'intesa con la Regione.

La Regione siciliana ritiene inoltre violati l'art. 36 dello statuto regionale speciale e l'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto le disposizioni impuginate avrebbero operato una «dissimulata riserva» di entrate tributarie a favore dello Stato in difetto dei presupposti a tal fine previsti.

La ricorrente sostiene, infine, che le norme censurate avrebbero leso gli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., perché rendono «estremamente difficile» per la Regione il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. Lo Stato avrebbe perseguito tali obiettivi a favore del proprio bilancio e «a scapito» di quello regionale.

Nella parte in cui è stata prospettata la violazione degli artt. 36 dello statuto e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la questione è stata ritenuta inammissibile dalla Corte per incertezza e oscurità della censura (ex plurimis, sentenze n. 247 e n. 246 del 2009).

La Regione siciliana sostiene che l'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013 comporta una «dissimulata riserva senza osservare la sussistenza dei requisiti di legittimità in particolare del requisito della novità dell'entrata» tributaria ma, a giudizio della Corte, non enuncia in maniera adeguata, chiara e intelligibile le ragioni che dovrebbero sostenere tale conclusione.

Nessun argomento, tra quelli sviluppati nel ricorso, consente di comprendere come la norma impugnata, che è univocamente diretta a ridurre il livello della spesa regionale, possa avere una qualche attinenza con il diverso istituto (sentenza n. 77 del 2015) della riserva allo Stato del gettito di tributi spettanti, in linea di principio, alla Regione, in quanto riscossi sul suo territorio.

Per le stesse ragioni la Corte ha ritenuto inammissibile anche la censura relativa alla violazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, desunto dagli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost.

Questo motivo di ricorso è stato ritenuto ancora più oscuro del precedente in quanto sembra presupporre, senza alcun sostegno argomentativo, che i contributi stabiliti dal comma 429 comportino un trasferimento di risorse dalla Regione allo Stato, anziché – come emerge dal loro inquadramento nell'ambito dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013) – una riduzione della spesa regionale, che non compromette, ma agevola, l'equilibrio di bilancio, il cui raggiungimento costituisce l'obiettivo della norma impugnata.

Ad analoga conclusione si deve pervenire riguardo al contributo imposto agli enti locali, come è reso chiaro dal rinvio disposto dall'art. 1, comma 429, impugnato, all'art. 31, commi 2 e 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012).

L'ulteriore questione relativa alla violazione dell'art. 43 dello statuto di autonomia non è stata ritenuta fondata.

La Corte ha di recente ribadito, proprio con riferimento alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004).

Infatti, anche se è vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo, con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), è anche vero che quel

principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

Contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, per la Corte si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso.

È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della l.42/2009 prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario.

Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, può alimentare interventi settoriali che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.

Tuttavia la Corte ha ribadito che il citato art. 27 stabilisce una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012).

Perciò la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della l.42/ 2009 non potrebbe validamente trasformarsi da transitoria eccezione a stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo.

Alla luce di tali principi, applicabili anche alla fattispecie in esame, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013, promossa dalla Regione siciliana in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946.

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure varie volte alla razionalizzazione e revisione della spesa - Concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica. - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 427 e 429. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.50 del 16-12-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Regione siciliana, con ricorsi rispettivamente notificati il 24, il 21 e il 25 febbraio 2014, il 24 febbraio-4 marzo 2014 e il 25 febbraio 2014, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 3, il 4 e il 5 marzo 2014 ed iscritti ai nn. 7, 9, 10, 11, 14, 15 e 17 del registro ricorsi 2014.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 3 novembre 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

*uditi* gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Carlo Albini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione autonoma Trentino-Alto

Adige/Südtirol, Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 7 del 2014), Sardegna (reg. ric. n. 9 del 2014), Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 10 del 2014) e Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 15 del 2014), la Regione siciliana (reg. ric. n. 17 del 2014) e le Province autonome di Bolzano (reg. ric. n. 11 del 2014) e di Trento (reg. ric. n. 14 del 2014) hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 429, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014).

Le Regioni autonome Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, la Regione siciliana e la Provincia autonoma di Trento hanno inoltre promosso, con i medesimi ricorsi, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 427, della legge n. 147 del 2013.

In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 1, comma 429, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera f), 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione desunto dagli artt. 5 e 120 Cost.

La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato l'art. 1, comma 429, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 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), al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e al principio di leale collaborazione.

La Regione autonoma Trentino-Alto-Adige ha impugnato l'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 4, numero 1), 16, 43, 44, 79, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, agli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), e, se più favorevoli, agli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 53, 54, 79, 80, 81, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, agli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, e, se più favorevoli, agli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013, in riferimento all'art. 3 Cost., agli artt. 4, comma 1-bis, 51, 54, 63, comma 5, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), all'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), e al principio di leale collaborazione.

La Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'art. 1, comma 429, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 81 e 119 Cost., e agli artt. 3, comma 1, lettera b), 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La Regione siciliana ha impugnato l'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

2.– I ricorsi riguardano le medesime disposizioni e pongono problemi analoghi, sicché ne appare opportuna la riunione, riservando a separate decisioni la trattazione delle questioni relative alle altre disposizioni con essi impugate.

3.– Nelle more del giudizio, le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno raggiunto con lo Stato accordi in materia di finanza pubblica.

Ne è seguita, da parte di queste ricorrenti, per quanto qui di interesse, la rinuncia ai ricorsi e la sua accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nonostante abbia raggiunto un analogo accordo, la Regione siciliana non ha rinunciato ai ricorsi.

L'accettazione della rinuncia determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione dei giudizi promossi dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, e dalle Province autonome.

In difetto di accettazione, ma anche di un interesse da parte dello Stato a coltivare i giudizi, va dichiarata cessata la materia del contendere con riferimento al giudizio promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (da ultimo, sentenze n. 239 e n. 77 del 2015).

Resta da decidere il ricorso della Regione siciliana, come stabilito in analoga fattispecie (sentenza n. 19 del 2015).

4.– L'art. 1, comma 429, impugnato, prescrive e quantifica un contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni, per gli anni 2015, 2016 e 2017, e degli enti locali, per gli anni 2016 e 2017.

Il contributo dovuto dalle Regioni è costituito dal risparmio conseguente alle misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi e di ottimizzazione dell'uso degli immobili, previste dall'art. 1, comma 427, impugnato.

La ricorrente reputa che entrambe le disposizioni censurate violino l'art. 43 dello statuto di autonomia, perché prevedono misure di finanza pubblica senza l'intesa con la Regione.

La Regione siciliana ritiene inoltre violati l'art. 36 dello statuto regionale speciale e l'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto le disposizioni impugate avrebbero operato una «dissimulata riserva» di entrate tributarie a favore dello Stato in difetto dei presupposti a tal fine previsti.

La ricorrente sostiene, infine, che le norme censurate avrebbero leso gli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., perché rendono «estremamente difficile» per la Regione il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Lo Stato avrebbe perseguito tali obiettivi a favore del proprio bilancio e «a scapito» di quello regionale.

5.– Nella parte in cui è prospettata la violazione degli artt. 36 dello statuto e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la questione è inammissibile, per incertezza e oscurità della censura (ex plurimis, sentenze n. 247 e n. 246 del 2009).

La Regione siciliana sostiene che l'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013 comporta una «dissimulata riserva senza osservare la sussistenza dei requisiti di legittimità in particolare del requisito della novità dell'entrata» tributaria, ma non enuncia in maniera adeguata, chiara e intelligibile le ragioni che dovrebbero sostenere tale conclusione.

Nessun argomento, tra quelli sviluppati nel ricorso, consente di comprendere come la norma impugnata, che è univocamente diretta a ridurre il livello della spesa regionale, possa avere una qualche attinenza con il diverso istituto (sentenza n. 77 del 2015) della riserva allo Stato del gettito di tributi spettanti, in linea di principio, alla Regione, in quanto riscossi sul suo territorio.

Per le stesse ragioni è inammissibile anche la censura relativa alla violazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, desunto dagli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost.

Questo motivo di ricorso è ancora più oscuro del precedente, in quanto sembra presupporre, senza alcun sostegno argomentativo, che i contributi stabiliti dal comma 429 comportino un trasferimento di risorse dalla Regione allo Stato, anziché – come emerge dal loro inquadramento nell'ambito dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013) – una riduzione della spesa regionale, che non compromette, ma agevola, l'equilibrio di bilancio, il cui raggiungimento costituisce l'obiettivo della norma impugnata.

Ad analoga conclusione deve pervenirsi riguardo al contributo imposto agli enti locali, come è reso chiaro dal rinvio disposto dall'art. 1, comma 429, impugnato, all'art. 31, commi 2 e 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012).

**6.–** L'ulteriore questione relativa alla violazione dell'art. 43 dello statuto di autonomia non è fondata.

Questa Corte ha di recente ribadito, proprio con riferimento alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004).

È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso.

È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario.

Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.

Tuttavia questa Corte deve ribadire che il citato art. 27 stabilisce una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012).



Perciò la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi da transitoria eccezione a stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo.

Alla luce dei principi richiamati, che sono applicabili anche alla fattispecie oggetto del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013, promossa dalla Regione siciliana, in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, deve essere dichiarata non fondata.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;  
riuniti i giudizi,

**1)** dichiara estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, i giudizi promossi dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano;

**2)** dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 429, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

**3)** dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013, promosse, in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

**4)** dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013, promosse, in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Giorgio LATTANZI, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2015.

## **Sentenza: 1 dicembre 2015, n. 272**

**Materia:** organizzazione amministrativa regionale; coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** artt. 3, 97, 117, primo, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 41, comma 2, 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

**Esito:** illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, Cost.

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi**

La Regione Veneto ha impugnato l'art. 41, comma 2, 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, sollevando due questioni di legittimità costituzionale.

In primo luogo, la Regione censura la norma là dove stabilisce che le amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale ma comprese le Regioni, che registrano tempi medi nei pagamenti superiori a novanta giorni nel 2014 e a sessanta giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali), nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

Secondo la ricorrente, la norma de qua violerebbe il principio di ragionevolezza, e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto introdurrebbe una sanzione disomogenea rispetto alla violazione cui è connessa, sproporzionata e potenzialmente contrastante con la finalità perseguita. Per i medesimi motivi la previsione impugnata limiterebbe indebitamente l'autonomia della Regione Veneto nella materia dell'organizzazione amministrativa, rientrando nella competenza regionale esclusiva ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In secondo luogo, la stessa norma violerebbe gli artt. 117, primo e terzo comma, e 119 Cost., atteggiandosi come una disposizione puntuale, in quanto tale priva del carattere di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

In via preliminare, la Corte ricostruisce il quadro normativo in cui la disposizione impugnata si inserisce.

Il d.lgs. 231/2002 si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale tra imprese oppure tra imprese e pubbliche amministrazioni, intendendosi per transazioni commerciali i contratti che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo.

L'art. 4, richiamato dalla disposizione impugnata, stabilisce che il pagamento va effettuato entro trenta giorni dalla data di ricevimento, da parte del debitore, della fattura o, in determinati casi, dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi.

Lo stesso articolo dispone che nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire un termine più ampio per il pagamento - quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche - ma comunque non superiore a sessanta giorni.

Mentre il d.lgs. 231/2002 regola il singolo rapporto civilistico tra debitore e creditore, l'art. 41, comma 2, del d.l. 66/2014 introduce specifiche modalità pubblicistiche attinenti ai tempi di adempimento delle obbligazioni privatistiche da parte delle pubbliche amministrazioni.

Più precisamente, la norma fissa per esse tempi medi nei pagamenti massimi con termini **aggiuntivi** rispetto a quelli specifici previsti dal d.lgs. 231/2002, riferiti non al singolo rapporto ma **al complesso** dei debiti commerciali dell'ente pubblico, e dispone, a garanzia del loro rispetto, la sanzione del blocco delle assunzioni nell'anno successivo a quello della violazione.

Nel merito, secondo il giudice delle leggi la questione è fondata.

La disposizione censurata identifica una finalità che legittimamente può essere perseguita dal legislatore statale anche nei rapporti con le Regioni. La fissazione di un termine aggiuntivo per il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni e la previsione di una sanzione, per il caso in cui l'ente pubblico abbia tempi medi nei pagamenti superiori a quel termine, **non rappresentano strumenti, in sé considerati, incompatibili** con l'autonomia costituzionale delle Regioni.

*La previsione impugnata, avendo lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell'interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato, può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione.*

La soluzione in concreto adottata dal legislatore statale, tuttavia, **si pone in contrasto con il principio di proporzionalità**, là dove prevede che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, sia sanzionata con una misura rigida e senza eccezioni come il blocco totale delle assunzioni per l'amministrazione inadempiente, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Il meccanismo predisposto può investire anche amministrazioni che, nell'anno di riferimento, siano state in ritardo con il pagamento dei loro debiti per cause legate a fattori ad esse non imputabili.

*Nel caso degli enti territoriali, in particolare, il ritardato pagamento dei debiti potrebbe dipendere dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o dai vincoli relativi al patto di stabilità. La mancata considerazione della causa del ritardo, al quale consegue automaticamente l'applicazione della sanzione prevista dalla legge, rende ipotetica e, in definitiva, aleatoria l'idoneità della norma a conseguire la sua finalità, dal momento che, nei casi in cui il ritardo non fosse superabile con un'attività rimessa alle scelte di azione e di organizzazione proprie dell'ente pubblico, la minaccia del blocco delle assunzioni o la sua concretizzazione non potrebbe sortire l'effetto auspicato.*

Inoltre, anche nell'ipotesi del ritardo dipendente da disfunzioni e negligenze dell'ente nella gestione delle procedure di pagamento, la previsione in oggetto pecca di eccessiva rigidità, sia nella parte in cui non distingue fra le ipotesi di superamento minimo dei tempi medi prescritti e le altre, sia nella parte in cui sanziona l'inadempimento con il blocco totale delle assunzioni, dal momento che l'obiettivo perseguito poteva essere raggiunto **con un sacrificio minore**, opportunamente graduato, degli interessi costituzionalmente protetti delle Regioni e delle relative comunità.

La norma non tiene conto della situazione dell'ente pubblico nemmeno dal punto di vista della dotazione di personale, giacché l'afflittività della sanzione può risultare **sproporzionata** proprio per quelle Regioni che negli ultimi anni hanno ridotto la propria spesa per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale.

Per questi stessi motivi la norma determina una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di **organizzazione amministrativa**, spettante alla competenza regionale esclusiva ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Per ragioni non diverse, la norma censurata confligge anche con l'art. 97, secondo comma, Cost., giacché il blocco delle assunzioni, senz'altro suscettibile di **pregiudicare il buon andamento** della pubblica amministrazione, non risulta giustificato dalla tutela di un corrispondente interesse costituzionale, trattandosi di una misura inadeguata a garantire il rispetto del termine fissato per il pagamento dei debiti.

La Corte costituzionale dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, Cost.

**Pubblica amministrazione - Ritardo nel pagamento dei debiti commerciali - Sanzione del blocco temporaneo delle assunzioni di personale. - Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 41, comma 2. - (GU 1<sup>a</sup> Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 30-12-2015)**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 18 agosto 2014, depositato in cancelleria il 22 agosto 2014 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2014.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

*uditi* l'avvocato Luca Antonini per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

**1.**– La Regione Veneto ha impugnato l'art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, sollevando due distinte questioni di legittimità costituzionale.

In primo luogo, la Regione censura la norma – là dove stabilisce che le amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale ma comprese le regioni, che «registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo» – con riferimento agli artt. 3, 97 e 117, quarto comma, della Costituzione.

Secondo la ricorrente, l'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 violerebbe il principio di ragionevolezza, comprensivo dei profili della omogeneità e della proporzionalità della sanzione, e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto introdurrebbe una «sanzione» disomogenea rispetto alla violazione cui è connessa, sproporzionata e potenzialmente contrastante con la finalità perseguita.

Questi vizi si rifletterebero sulle competenze costituzionali della Regione Veneto, dal momento che la previsione oggetto di censura limiterebbe l'autonomia regionale nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale piena ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In secondo luogo, l'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 violerebbe gli artt. 117, primo e terzo comma, e 119 Cost. perché difetterebbe del carattere di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Si tratterebbe, infatti, di una disposizione puntuale, che introduce una misura permanente e dettagliata di blocco totale di una specifica voce di spesa.

**2.**– In via preliminare è opportuno accennare al quadro normativo in cui la disposizione impugnata si inserisce.

Il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali), come modificato dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180), si applica «ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale» (art. 1, comma 1), intendendosi per «transazioni commerciali» «i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo» (art. 2, comma 1, lettera a).

L'art. 4 (richiamato dalla disposizione impugnata) stabilisce che il pagamento va effettuato entro trenta giorni dalla data di ricevimento, da parte del debitore, della fattura o, in determinati casi, dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi (comma 2).

Il comma 4 dello stesso articolo dispone che «[n]elle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche», e che «[i]n ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni».

Il d.lgs. n. 231 del 2002 predispone un apparato sanzionatorio civilistico a presidio dei termini da esso fissati, nell'ambito del quale si possono ricordare: il tasso di interesse maggiorato di otto punti percentuali (art. 2, comma 1, lettera e), la decorrenza automatica degli interessi moratori alla scadenza del termine, senza necessità di costituzione in mora (art. 4, comma 1), il risarcimento del danno per le spese di recupero del credito (art. 6) e la nullità delle clausole gravemente inique per il creditore (art. 7).

Mentre il d.lgs. n. 231 del 2002 regola il singolo rapporto civilistico tra debitore e creditore (sia esso anche una pubblica amministrazione), l'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 introduce specifiche modalità pubblicistiche attinenti ai tempi di adempimento delle obbligazioni privatistiche da parte delle pubbliche amministrazioni. Più precisamente, la norma fissa per esse «tempi medi nei pagamenti» massimi (di 90 giorni nel 2014 e di 60 giorni a decorrere dal 2015) – con termini aggiuntivi, dunque, rispetto a quelli specifici previsti dal d.lgs. n. 231 del 2002 – riferiti non al singolo rapporto ma al complesso dei debiti commerciali dell'ente pubblico, e predispone, a garanzia del loro rispetto, la sanzione del blocco delle assunzioni nell'anno successivo a quello della violazione.

Così precisato il quadro normativo di riferimento, va ancora ricordato che l'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 è stato modificato, dopo la proposizione del ricorso ma in modo tale da non influire sul thema decidendum, dall'art. 4, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125. Inoltre, gli artt. 4, comma 1, e 6, comma 7, dello stesso d.l. n. 78 del 2015 hanno individuato due casi in cui la sanzione prevista dalla disposizione impugnata non si applica.

**3.**– Nel merito, la questione è fondata.

**3.1.**– L’art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 ha di mira una finalità che legittimamente può essere perseguita dal legislatore statale anche nei rapporti con le regioni.

La fissazione di un termine (aggiuntivo, come si è visto, rispetto a quelli previsti all’art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002) per il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni e la previsione di una sanzione, per il caso in cui l’ente pubblico abbia «tempi medi nei pagamenti» superiori a quel termine, non rappresentano strumenti, in sé considerati, incompatibili con l’autonomia costituzionale delle regioni.

Previsioni di questo tipo sono dirette a fronteggiare una situazione che provoca gravi conseguenze per il sistema produttivo (soprattutto per le piccole e medie imprese) e a favorire la ripresa economica, con effetti positivi anche per la finanza pubblica (si pensi all’aumento di entrate tributarie derivante dal soddisfacimento dei creditori e al possibile aumento del prodotto interno lordo (Pil), che rileva ai fini del rispetto del patto europeo di stabilità: sentenza n. 8 del 2013).

Per le stesse ragioni, anche la sanzione prescelta per raggiungere l’obiettivo indicato, ossia il divieto temporaneo, per le amministrazioni che si siano rese inadempienti, di procedere ad assunzioni di personale, può rientrare nell’ambito dei poteri del legislatore statale, ancorché essa investa un aspetto essenziale dell’autonomia organizzativa delle regioni e degli altri enti pubblici (sentenze n. 61 e n. 27 del 2014, n. 130 del 2013, n. 259, n. 217 e n. 148 del 2012).

Al riguardo va respinto l’assunto della regione secondo il quale la norma impugnata non concreterebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. La materia del «coordinamento della finanza pubblica», infatti, non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica (come nel caso dell’art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014), per una complessiva maggiore efficienza del sistema.

Questa Corte ha giustificato una norma statale che introduceva una misura premiale (concernente il rispetto del patto di stabilità) a favore delle regioni che sviluppavano «adeguate politiche di crescita economica» (nella specie, attuazione dei principi di liberalizzazione delle attività economiche), rilevando che la crescita economica giova anche alla finanza pubblica (sentenza n. 8 del 2013).

La previsione impugnata, avendo lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell’interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato, può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione. Conseguentemente va respinta la seconda censura avanzata dalla ricorrente.

**3.2.**– La soluzione in concreto adottata dal legislatore statale nella norma censurata dalla Regione Veneto, tuttavia, si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, il quale, se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione (sentenze n. 132 e n. 98 del 2015, n. 254 e n. 39 del 2014, n. 57 del 2013, n. 338 del 2011, n. 333 del 2001), tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell’autonomia regionale (sentenze n. 156 del 2015, n. 278 e n. 215 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 e n. 62 del 2005, n. 272 del 2004).

L’art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, là dove prevede che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento da parte di un’amministrazione debitrice, a prescindere dall’entità dell’inadempimento e dalle sue cause, sia sanzionata con una misura a sua volta rigida e senza eccezioni come il blocco totale delle assunzioni per l’amministrazione inadempiente (con l’unica esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale e dei casi di cui all’art. 4, comma 1, e all’art. 6, comma 7, del già citato d.l. n. 78 del 2015), non supera il test di proporzionalità, il quale «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014).

**3.2.1.**– La violazione della proporzionalità si manifesta innanzitutto nell'inefficienza della previsione a raggiungere i fini che persegue. Il meccanismo predisposto dall'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, infatti, non appare di per se stesso sempre idoneo a far sì che le amministrazioni pubbliche paghino tempestivamente i loro debiti e non costituisce quindi un adeguato deterrente alla loro inadempienza.

Il blocco delle assunzioni, colpendo indistintamente ogni violazione dei tempi medi di pagamento, può investire amministrazioni che, nell'anno di riferimento, siano state in ritardo con il pagamento dei loro debiti per cause legate a fattori ad esse non imputabili.

Nel caso degli enti territoriali, in particolare, il ritardato pagamento dei debiti potrebbe dipendere dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o dai vincoli relativi al patto di stabilità.

Il possibile rilievo del mancato trasferimento delle risorse ai fini del tempestivo pagamento dei debiti è confermato dal fatto che lo stesso d.l. n. 66 del 2014 contiene una disposizione (l'art. 44) che, al «fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231», regola i «Tempi di erogazione dei trasferimenti fra pubbliche amministrazioni».

Quanto al patto di stabilità, si può osservare che il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, ha cercato di far fronte al problema del pagamento dei debiti scaduti delle amministrazioni pubbliche prevedendo, fra l'altro, «l'allentamento del patto di stabilità interno» (sentenza n. 181 del 2015).

La mancata considerazione della causa del ritardo, al quale consegue automaticamente l'applicazione della sanzione prevista dalla legge, rende ipotetica e, in definitiva, aleatoria l'idoneità della norma a conseguire la sua finalità, dal momento che, nei casi in cui il ritardo non fosse superabile con un'attività rimessa alle scelte di azione e di organizzazione proprie dell'ente pubblico, la minaccia del blocco delle assunzioni o la sua concretizzazione non potrebbe sortire l'effetto auspicato.

**3.2.2.**– La previsione impugnata non supera il test di proporzionalità nemmeno da un altro punto di vista, e anche volendosi limitare a considerare l'ipotesi del ritardo dipendente da disfunzioni e negligenze dell'ente nella gestione delle procedure di pagamento.

La rigidità della previsione, sia sul versante della individuazione della violazione (senza differenziazione fra le ipotesi di superamento minimo dei tempi medi prescritti e le altre), sia su quello delle sue conseguenze (la sanzione è in ogni caso il blocco totale), porta a ritenere, infatti, che l'obiettivo perseguito potesse essere raggiunto con un sacrificio minore – più precisamente con un sacrificio opportunamente graduato – degli interessi costituzionalmente protetti, per quanto qui specificamente rileva, delle regioni e delle relative comunità.

In questo stesso contesto non può essere trascurato nemmeno il fatto che la norma non tiene conto della situazione dell'ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale.

A seconda di tale situazione, l'afflittività della sanzione in essa prevista può variare imprevedibilmente e risultare eccessiva (e, dunque, sproporzionata) proprio per quelle regioni che, negli ultimi anni, hanno ridotto la propria spesa per il personale, in ottemperanza ai vincoli posti dal legislatore statale.

**3.2.3.**– Per tutto quanto esposto, l'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014 si pone, sotto vari profili, in contrasto con il principio di proporzionalità ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost., e tale violazione si risolve in una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa, spettante alla competenza regionale piena (art. 117, quarto comma, Cost.).

**3.3.**– Per ragioni non diverse da quelle appena considerate con riferimento alla lesione del principio di proporzionalità, la norma censurata si rivela confliggente anche con l’art. 97, secondo comma, Cost.: se, da un lato, il blocco delle assunzioni è senz’altro suscettibile di pregiudicare il buon andamento della pubblica amministrazione, dall’altro lato la limitazione non risulta giustificata dalla tutela di un corrispondente interesse costituzionale, dato che, come si è visto, si tratta di una misura inadeguata a garantire il rispetto del termine fissato per il pagamento dei debiti. Anche tale violazione si traduce, come è evidente, in una lesione delle medesime competenze costituzionali della ricorrente in materia di organizzazione amministrativa.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 117, quarto comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Daria de PRETIS, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2015.



## **Sentenza: 1 dicembre 2015, n. 273**

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica

**Parametri invocati:** Violazione delle disposizioni statutarie Regione Sicilia, articoli 14, 17, 36, 37, 38 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e Principio di leale collaborazione

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Sicilia

**Oggetto:** Art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria), e dell'art. 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

**Esito:**- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89.

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014.

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 89 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, convertito dalla legge cost. n. 2 del 1948, e all'art. 2 del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché al principio di leale collaborazione.

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### **Sintesi:**

La Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89 e dell'art. 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, per violazione degli artt. 14, 17, 36, 37, 38 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione.

La Regione siciliana lamenta la previsione di una illegittima riserva all'erario di maggiori entrate. Più precisamente, la prima disposizione, nella parte in cui prevede la compensazione degli oneri derivanti dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 11 marzo 2014 n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), realizzerebbe una diminuzione delle entrate spettanti alla regione in violazione delle norme statutarie.

La seconda disposizione, laddove dispone che le maggiori entrate derivanti dall'entrata in vigore del d.l. 66/2014, come convertito, possono essere utilizzate al fine di compensare gli oneri derivanti dai commi precedenti del medesimo articolo, condurrebbe a includere, attraverso una lettura sistematica delle disposizioni dello stesso decreto, nel novero delle maggiori entrate riservate allo Stato anche quelle che dovrebbero spettare alla Regione ai sensi delle norme statutarie e delle relative norme di attuazione, quali quelle derivanti dall'imposta sul valore aggiunto in conseguenza di misure adottate ai sensi dello stesso provvedimento (art. 50, comma 11) e dall'aumento al 26 per cento dell'imposta sui redditi di natura finanziaria (art. 3, comma 1).

Entrate, quelle indicate, che, se pur di natura tributaria e connotate della qualifica della novità, non soddisferebbero il requisito della specificazione della loro destinazione.

La Corte, nel ricostruire i fatti, evidenzia che la riserva all'erario introdotta dalle disposizioni impugnate rinviene il proprio fondamento direttamente nell'art. 36 dello statuto siciliano e nell'art. 2 del d.p.r. 1074/1965, che consentono al legislatore statale, a determinate condizioni, di destinare a specifiche esigenze dell'erario il gettito dei propri tributi riscossi sul territorio siciliano.

Ciò significa che, a prescindere da ogni altra considerazione, la clausola di salvaguardia impegna la Corte all'esame nel merito del ricorso promosso dalla Regione siciliana, il quale verte proprio sul rispetto delle norme statutarie da parte della norma statale impugnata.

Secondo la difesa statale, il ricorso sarebbe inammissibile in quanto "*tutte le disposizioni censurate, in ragione del loro contenuto, costituiscono principi fondamentali della finanza pubblica che, come tali, non possono non imporsi a tutti i livelli di governo*", e richiama, a sostegno della sua argomentazione, la sentenza 88/2014, nella quale si riconosce che il nuovo sistema delineato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) impone "*il coinvolgimento e il rispetto dei nuovi principi sui vincoli di finanza pubblica da parte di tutti gli enti territoriali*".

La Corte evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale e richiama le sentenze 77/2015 e 82/2015.

Sempre la Corte precisa che anche se, in ipotesi, la disposizione impugnata fosse ritenuta un principio di coordinamento della finanza pubblica, da tale qualificazione discenderebbe, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, proprio con riguardo alla Regione siciliana, semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso.

Sempre l'Avvocatura generale dello Stato ritiene altresì inammissibili le questioni per genericità delle censure e per la Corte l'eccezione deve essere accolta con riferimento alla questione di legittimità promossa sull'art. 1, comma 11, della legge 89/2014.

La Corte ricorda che, secondo una costante giurisprudenza costituzionale, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale.

La Corte ha più volte chiarito che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali e ricorda in proposito le sentenze 82, 142, 153, 218, 233 del 2015.

Nel caso di specie la ricorrente si è limitata a lamentare la violazione dell'art. 36 dello statuto speciale e dell'art. 2 del d.p.r. 1074/1965, in quanto la disposizione impugnata stabilisce che i decreti legislativi previsti miranti "*ad alleggerire la pressione tributaria, che si traducono in minori entrate tributarie spettanti alla Regione ricorrente, trovino compensazione in risorse riservate al Ministero*". La genericità e l'assertività della censura, secondo la giurisprudenza di questa Corte, implicano l'inammissibilità del ricorso.

L'eccezione di inammissibilità per genericità del ricorso, al contrario, si rileva priva di fondamento per la questione promossa sull'art. 50, comma 10, del d.l. 66/2014, come convertito, per violazione dell'art. 36 dello statuto regionale e dell'art. 2 del d.p.r. 1074/1965.

Il Presidente del Consiglio dei ministri invoca la cessazione della materia del contendere, alla luce dell'Accordo in materia di finanza pubblica sottoscritto tra il Ministero dell'economia e

delle finanze e il Presidente della Regione siciliana in data 9 giugno 2014, con il quale è stato definito il concorso della Regione al rispetto del patto di stabilità interno per il periodo 2014-2017.

Tuttavia, il raggiunto Accordo non è sufficiente, di per sé, a determinare la cessazione della materia del contendere quando non sia seguito da rinuncia al ricorso da parte del ricorrente.

Per la Corte, nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, come convertito, non è fondata.

La Stessa Corte ricorda di aver più volte precisato che il richiamo all'art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.p.r. 1074/1965, indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali:

a) la natura tributaria dell'entrata;

b) la novità di tale entrata;

c) la destinazione del gettito "*con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime*".

Nella disposizione in esame, tuttavia, non può riscontrarsi il lamentato vizio di genericità della destinazione del gettito.

L'art. 50, comma 10, del d.l. 66/2014, come convertito, infatti, dispone che le maggiori entrate saranno utilizzate a compensazione degli oneri.

Le minori entrate e le maggiori spese, alla cui compensazione saranno riservate le maggiori entrate, risultano pertanto dettagliatamente indicate e rispondono a una pluralità di esigenze specifiche, tra loro eterogenee, di carattere ora contingente ed ora continuativo.

La riserva all'erario è legittimamente disposta dal legislatore, in quanto rispettosa dei parametri statutari come richiamati.

Secondo la Corte, pertanto, non possono ritenersi lesi, come argomentato dalla ricorrente, l'art. 43 dello statuto speciale e il principio di leale collaborazione, la cui invocazione è, rispetto alla questione sottoposta, inconferente.

A tale proposito la Regione lamenta l'imposizione unilaterale, da parte dello Stato, di tagli alle risorse regionali, in deroga alle disposizioni statutarie e alle norme di attuazione, in vista dell'obiettivo dell'equilibrio del bilancio.

La disposizione impugnata, tuttavia, rientra nella diversa ipotesi della riserva del gettito derivante da nuovi tributi erariali a favore dello Stato, che trova il proprio fondamento direttamente nelle norme statutarie, e nelle relative norme di attuazione, e la cui legittimità deriva dal rispetto delle stesse norme.

Trattandosi di riserva che soddisfa le condizioni stabilite dallo statuto speciale all'art. 36 e all'art. 2 del d.p.r. 1074/1965, la questione prospettata in riferimento ai parametri sopra richiamati deve ritenersi non fondata.

Alla luce di quanto esposto, la Corte costituzionale ritiene, in parte inammissibili ed in parte non fondate le questioni sollevate.

**Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (compensazione degli oneri derivanti dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge n. 23 del 2014; copertura finanziaria delle spese disposte dal d.l. n. 66 del 2014 con le maggiori entrate derivanti dal medesimo d.l.). - Legge 23 giugno 2014, n. 89 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria), art. 1, comma 11; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89 - art. 50, comma 10. - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.52 del 30-12-2015)**

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria), e dell'art. 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 22 agosto 2014, depositato in cancelleria il 28 agosto 2014 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2014.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

*uditi* l'avvocato Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

**1.**– Con il ricorso iscritto al n. 66 del registro ricorsi del 2014, la Regione siciliana ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale.

Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria), e dell'art. 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, per violazione degli artt. 14, 17, 36, 37, 38 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché del principio di leale collaborazione.

La Regione siciliana lamenta la previsione di una illegittima riserva all'erario di maggiori entrate. Più precisamente, la prima disposizione, nella parte in cui prevede la compensazione degli oneri derivanti dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 11 marzo 2014 n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), realizzerebbe una diminuzione delle entrate spettanti alla regione in violazione delle norme statutarie.

La seconda disposizione, laddove dispone che le maggiori entrate derivanti dall'entrata in vigore del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, possono essere utilizzate al fine di compensare gli oneri derivanti dai commi precedenti del medesimo articolo, condurrebbe a includere (attraverso una lettura sistematica delle disposizioni dello stesso decreto (nel novero delle maggiori entrate riservate allo Stato anche quelle che dovrebbero spettare alla Regione ai sensi delle norme statutarie

e delle relative norme di attuazione, quali quelle derivanti dall'imposta sul valore aggiunto in conseguenza di misure adottate ai sensi dello stesso provvedimento (art. 50, comma 11) e dall'aumento al 26 per cento dell'imposta sui redditi di natura finanziaria (art. 3, comma 1). Entrate, quelle indicate, che, se pur di natura tributaria e connotate della qualifica della novità, non soddisferebbero il requisito della specificazione della loro destinazione.

**2.–** Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

**2.1.–** Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso sarebbe in primo luogo inammissibile alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014.

L'eccezione non può essere accolta.

È pur vero che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una clausola di tale tenore «non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la “precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano ‘rispettati’ gli statuti speciali” (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi» (sentenza n. 236 del 2013).

Tuttavia, la riserva all'erario introdotta dalle disposizioni impugnate rinviene il proprio fondamento direttamente nell'art. 36 dello statuto siciliano e nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, che consentono al legislatore statale – a determinate condizioni – di destinare a specifiche esigenze dell'erario il gettito dei propri tributi riscossi sul territorio siciliano.

Ciò significa che, a prescindere da ogni altra considerazione, la clausola di salvaguardia non esime questa Corte dall'esame nel merito del ricorso promosso dalla Regione siciliana, il quale verte proprio sul rispetto delle norme statutarie da parte della norma statale impugnata.

**2.2.–** Secondo la difesa statale, il ricorso sarebbe inammissibile in quanto «tutte le disposizioni censurate, in ragione del loro contenuto, costituiscono principi fondamentali della finanza pubblica che, come tali, non possono non imporsi a tutti i livelli di governo», e richiama, a sostegno della sua argomentazione, la sentenza n. 88 del 2014, nella quale si riconosce che il nuovo sistema delineato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) impone «il coinvolgimento e il rispetto dei nuovi principi sui vincoli di finanza pubblica da parte di tutti gli enti territoriali».

Anche tale eccezione non può essere accolta. È pur vero che la giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenze n. 82 e n. 77 del 2015).

Deve tuttavia precisarsi che quand'anche, in ipotesi, la disposizione impugnata fosse ritenuta un principio di coordinamento della finanza pubblica, da tale qualificazione discenderebbe, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, proprio con riguardo alla Regione siciliana, «semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (sentenza n. 176 del 2015).

**2.3.–** L'Avvocatura generale dello Stato ritiene altresì inammissibili le questioni per genericità delle censure.

**2.3.1.–** Tale eccezione deve essere accolta con riferimento alla questione di legittimità promossa sull'art. 1, comma 11, della legge n. 89 del 2014. Secondo una costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (sentenze n. 176 e n. 131 del 2015; n. 241 del 2012).

Questa Corte ha infatti più volte chiarito che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più

pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (ex multis, sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e n. 82 del 2015).

Nel caso di specie la ricorrente si è limitata a lamentare la violazione dell'art. 36 dello statuto speciale e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto la disposizione impugnata stabilisce che i decreti legislativi ivi previsti miranti «ad alleggerire la pressione tributaria, che si traducono in minori entrate tributarie spettanti alla Regione ricorrente, trovino compensazione in risorse riservate al Ministero».

La genericità e l'assertività della censura, secondo la giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 184 del 2014; n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011; n. 278 e n. 45 del 2010), implicano l'inammissibilità del ricorso in parte qua.

**2.3.2.**– Similmente generiche e assertive sono le promosse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge n. 89 del 2014 e dell'art. 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, in riferimento agli artt. 14, 17, 37 e 38 dello statuto speciale, richiamati nel ricorso senza ulteriori sviluppi argomentativi. Pertanto, in relazione a tali parametri, le questioni devono essere dichiarate inammissibili per le ragioni sopra esposte.

**2.3.3.**– L'eccezione di inammissibilità per genericità del ricorso, al contrario, si rileva priva di fondamento per la questione promossa sull'art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per violazione dell'art. 36 dello statuto regionale e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

In relazione a tale disposizione, la ricorrente ha specificamente indicato le disposizioni impuginate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale.

In ordine a quest'ultimo aspetto, in particolare, la Regione non si è limitata a richiamare genericamente l'art. 36 dello statuto regionale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, ma ha specificato le ragioni per cui la riserva allo Stato delle maggiori entrate violerebbe la previsione statutaria: il ricorso si sofferma in particolare sul requisito della specificità della finalizzazione delle entrate, che non sarebbe rispettato dalla disposizione impugnata. L'atto introduttivo del giudizio risulta, quindi, in parte qua, adeguatamente motivato con argomentazioni specifiche e del tutto autosufficienti.

**3.**– Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, invoca la cessazione della materia del contendere, alla luce dell'Accordo in materia di finanza pubblica sottoscritto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana in data 9 giugno 2014, con il quale è stato definito il concorso della Regione al rispetto del patto di stabilità interno per il periodo 2014-2017.

Tuttavia, il raggiunto Accordo non è sufficiente, di per sé, a determinare la cessazione della materia del contendere quando non sia seguito da rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (ex multis, sentenze n. 176 e n. 19 del 2015).

**4.**– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, come convertito, non è fondata.

Questa Corte ha più volte precisato che «L'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito “con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”» (ex multis, sentenze n. 176 del 2015; n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012).

Occorre dunque verificare se la riserva allo Stato prevista dalla disposizione censurata sia conforme a tali presupposti.

In particolare questa Corte è chiamata a valutare se il gettito derivante dalle maggiori entrate tributarie erariali sia destinato «a finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime», mentre non risultano in discussione, nel presente giudizio, né la natura tributaria, né la novità dell'entrata.

Come più volte affermato da questa Corte, la condizione della specifica destinazione del gettito non può reputarsi soddisfatta da un generico riferimento agli obiettivi di finanza pubblica, «perché il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale» (ex multis, sentenza n. 241 del 2012).

Nella disposizione in esame, tuttavia, non può riscontrarsi il lamentato vizio di genericità della destinazione del gettito. L'art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, infatti, dispone che le maggiori entrate (tra cui quelle derivanti dall'imposta sul valore aggiunto in conseguenza di misure adottate ai sensi dello stesso provvedimento e dall'aumento al 26 per cento dell'imposta sui redditi di natura finanziaria) saranno utilizzate a compensazione degli «oneri derivanti dagli articoli 1, 2, 4, comma 11, 5, 9, comma 9, 16, commi 6 e 7, 27, comma 1, 31, 32, 35, 36, 45, 48, comma 1, e dal comma 6 del presente articolo, ad esclusione degli oneri cui si provvede ai sensi del comma 9 del presente articolo, pari a 6.563,2 milioni di euro per l'anno 2014, a 6.184,7 milioni di euro per l'anno 2015, a 7.062,8 milioni di euro per l'anno 2016, a 6.214 milioni di euro per l'anno 2017 e a 4.069 a decorrere dall'anno 2018, che aumentano a 7.600,839 milioni di euro per l'anno 2014, a 6.229,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 6.236 milioni di euro per l'anno 2017 e a 4.138,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018».

Le minori entrate e le maggiori spese, alla cui compensazione saranno riservate le maggiori entrate, risultano pertanto dettagliatamente indicate e rispondono a una pluralità di esigenze specifiche, tra loro eterogenee, di carattere ora contingente ed ora continuativo (sentenza n. 135 del 2012).

La pluralità e l'eterogeneità degli oneri da compensare con la riserva delle nuove entrate non impediscono di ritenere soddisfatto il requisito statutariamente previsto della specificità della destinazione.

Ne consegue che la riserva all'erario è legittimamente disposta dal legislatore, in quanto rispettosa degli evocati parametri statuari.

**4.1.**– Dalle argomentazioni che precedono consegue che non possono ritenersi lesi, come argomentato dalla ricorrente, l'art. 43 dello statuto speciale e il principio di leale collaborazione, la cui invocazione è, rispetto alla questione sottoposta, inconferente.

A tale proposito la Regione lamenta l'imposizione unilaterale, da parte dello Stato, di tagli alle risorse regionali, in deroga alle disposizioni statutarie e alle norme di attuazione, in vista dell'obiettivo dell'equilibrio del bilancio.

La disposizione impugnata, tuttavia, rientra nella diversa ipotesi della riserva del gettito derivante da nuovi tributi erariali a favore dello Stato, che trova il proprio fondamento direttamente nelle norme statutarie (e nelle relative norme di attuazione) e la cui legittimità deriva dal rispetto delle stesse norme.

Trattandosi di riserva che soddisfa le condizioni stabilite dallo statuto speciale all'art. 36 e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la questione prospettata in riferimento ai parametri sopra richiamati deve ritenersi non fondata.

**5.**– Alla luce delle argomentazioni suesposte, va pertanto dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promossa dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto speciale e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, n. 1074, nonché al principio di leale collaborazione.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

**1)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge 23 giugno 2014, n. 89 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria), promossa dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

**2)** dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 89 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 14, 17, 37 e 38 e del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe;

**3)** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 89 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, convertito dalla legge cost. n. 2 del 1948, e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2015.

Alessandro CRISCUOLO, Presidente  
Marta CARTABIA, Redattore  
Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2015.



### ***Elenco delle sentenze di mero rito***

sentenza n. 197/2015, in materia di ordinamento degli enti locali

sentenza n. 249/2015, in materia di bilancio

sentenza n. 251/2015, in materia di tributi

sentenza n. 254/2015, in materia di bilancio