

**Sentenza:** 1° dicembre 2015, n. 272 (*deposito del 22 dicembre 2015* )

**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

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, rientrante 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.