

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Anno 153° - Numero 8

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 febbraio 2012

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

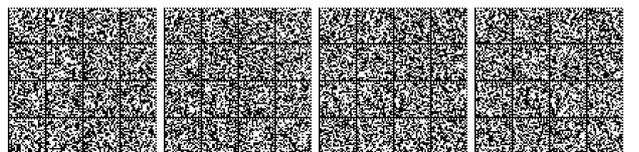
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

**AVVISO AGLI ABBONATI**

Si avvisano i Signori abbonati che a partire dall'anno 2012 sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento, nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli stessi. Preghiamo pertanto i Signori abbonati di consultare il testo completo dell'avviso riportato in quarta di copertina.

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 22. Sentenza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Impugnazione di una intera disposizione di legge statale - Ricorsi delle Regioni Liguria e Basilicata - Censure rivolte su una sola parte della disposizione - Conseguente delimitazione dell'oggetto dell'impugnativa.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 23, 77, secondo comma, 117, 118, 119, commi primo, quarto e quinto, 121, 123.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Questione prospettata in relazione a parametro diverso da quelli, contenuti nel Titolo V, riguardanti il riparto delle competenze tra Stato e Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Dedotto utilizzo improprio della decretazione d'urgenza ridondante sulle attribuzioni costituzionali della Regione - Violazione potenzialmente idonea a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione - Ammissibilità della questione.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Introduzione nel corpo di un decreto-legge cosiddetto "milleproroghe", per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione - Evidente estraneità della disciplina censurata all'oggetto e alle finalità del decreto-legge in cui è inserita - Mancanza del necessario nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione - Uso improprio da parte del Parlamento del potere di conversione attribuitogli dalla Costituzione - Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Accesso al Fondo nazionale della protezione civile subordinato alla deliberazione di aumenti fiscali da parte della Regione colpita - Lesione dell'autonomia di entrata regionale con riguardo all'obbligo di introdurre aumenti fiscali - Lesione dell'autonomia di spesa regionale con riguardo all'obbligo di utilizzare risorse regionali per l'esercizio di compiti istituzionali propri di organismi statali - Violazione del principio del necessario legame tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse - Violazione del dovere di solidarietà sotto il profilo del maggior aggravio delle Regioni colpite - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 2, 119, commi primo, quarto e quinto, (artt. 13, 23, 117, 118, 121, 123).



**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Previsione secondo cui il Presidente della regione interessata è autorizzato a deliberare aumenti di ordine fiscale - Violazione della riserva di legge in materia tributaria - Lesione dell'autonomia statutaria regionale per ingerenza nell'organizzazione regionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce il comma 5-*quater*, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 23 e 123 (artt. 1, 2, 3, 117, 118, 119, 121)..... Pag. 1

N. 23. Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un senatore per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno di due magistrati - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano - Mancato rispetto del termine perentorio per il deposito degli atti notificati presso la cancelleria della Corte costituzionale - Improcedibilità del ricorso.**

- Deliberazione Senato della Repubblica del 21 aprile 2010, documento IV-*ter* n. 14/A.
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24, comma 3. .... Pag. 19

N. 24. Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina degli impianti di distribuzione di carburanti e GPL - Prescrizione di condizioni di sicurezza ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa statale, da applicarsi anche agli impianti già realizzati ma non ancora collaudati - Asserita irragionevolezza del differente trattamento riservato agli impianti già realizzati in ragione dell'intervenuto collaudo - Asserita compressione dell'iniziativa economica privata, per la mancata previsione di un meccanismo di tipo indennitario in favore degli impianti realizzati ma non collaudati - *Ius superveniens* direttamente incidente sulla norma censurata - Spettanza al giudice rimettente della valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.**

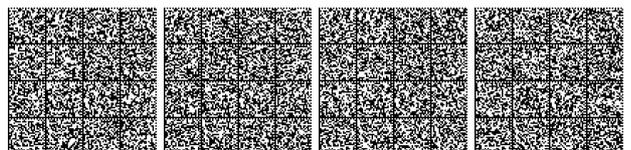
- Legge della Regione Puglia 12 ottobre 2009, n. 21, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 41. .... Pag. 22

N. 25. Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Relativa norma incriminatrice - Applicabilità anche alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Eccezione di inammissibilità per oscurità del *petitum* - Reiezione.**

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*ter*, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3.



**Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Relativa norma incriminatrice - Applicabilità anche alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - Reiezione.**

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

**Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Relativa norma incriminatrice - Applicabilità anche alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Asserita violazione del principio di uguaglianza per soggezione alla medesima pena di soggetti che fruiscono di un termine sensibilmente differenziato per corrispondere il tributo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 25

N. 26. Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Separazione giudiziale dei coniugi - Udienza presidenziale per l'esperimento del tentativo di conciliazione - Previsione che i coniugi debbano comparire personalmente con l'assistenza del difensore - Asserita impossibilità di esperire il tentativo di conciliazione ove una parte non sia munita di assistenza legale - Difetto di adeguata motivazione sull'oggetto - Inosservanza dell'obbligo di interpretazione costituzionalmente conforme - Uso improprio dell'incidente di costituzionalità per finalità di avallo interpretativo - Evocazione apodittica dei parametri - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. civ., artt. 707, primo comma, 708, primo comma, come sostituiti dall'art. 2, comma 3, lett. e-ter del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80, e art. 708, intero testo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 29, 30, 31, 111..... Pag. 28

N. 27. Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Oneri per il personale dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione - Autorizzazioni di spesa per l'esercizio finanziario 2011 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Promulgazione del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana con omissione della disposizione oggetto di censura - Esaurimento del potere promulgativo e conseguente carenza di oggetto del giudizio di legittimità costituzionale - Cessazione della materia del contendere.**

- Disegno di legge della Regione siciliana 29 giugno 2011, n. 729 (pubblicato come legge della Regione siciliana 20 luglio 2011, n. 15), art. 6.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 97..... Pag. 32



## N. 28. Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013 - Istituzione del capitolo di spesa n. 108149 concernente "Trattamento di pensione integrativo e sostitutivo spettante al personale del soppresso EAS (ente acquedotti siciliani) da erogare tramite il fondo pensione Sicilia (U.P.B. 7.2.1.2.1) - Inclusione nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine per gli effetti di cui all'art. 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Promulgazione del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana con omissione della disposizione oggetto di censura - Esaurimento del potere promulgativo e conseguente carenza di oggetto del giudizio di legittimità costituzionale - Cessazione della materia del contendere.**

- Disegno di legge della Regione siciliana 30 aprile 2011, n. 630 (pubblicato come legge della Regione siciliana 20 luglio 2011, n. 15), art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 81, terzo e quarto comma. .... Pag. 34

## N. 29. Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Molise - Istituzione di un fondo per il microcredito - Destinatari degli interventi regionali - Soggetti privi di accesso al credito per le vie ordinarie, residenti in Molise da almeno un anno, e con una situazione economica equivalente del nucleo familiare non superiore a diecimila euro - Ricorso del Governo - Sopravvenute modifiche normative che eliminano i motivi di illegittimità costituzionale - Atto di rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione della parte convenuta - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Molise 14 marzo 2011, n. 5, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 16, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23..... Pag. 36

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione - Obbligo per le stazioni appaltanti di considerare in via prioritaria la possibilità di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi alla tutela della salute e della sicurezza del cantiere - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme del codice degli appalti ricettive della normativa UE - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" e di "ordinamento civile".**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 22, modificativo dell'art. 2, comma 4, della legge regionale 4 aprile 2011, n. 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed i); decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, artt. 73 e 83.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Trattamento accessorio di alcune categorie di personale regionale - Aumento del fondo per il salario accessorio di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL 22 gennaio 2004 nonché del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente dell'Assemblea legislativa regionale - Ricorso del Governo - Denunciata neutralizzazione degli effetti delle riduzioni di spesa dettate dallo Stato con la manovra finanziaria del 2010 - Elusione di principio fondamentale in materia di "coordinamento della finanza pubblica".**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 26, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo [decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2-bis].



**Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale di supporto tecnico amministrativo degli uffici regionali della protezione civile - Obbligo generalizzato di effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessario, notturne, disposte dal relativo dirigente - Ricorso del Governo - Denunciata deroga ai vigenti contratti collettivi nazionali - Invasione della potestà esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile”.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 27 [aggiuntivo del comma 5-bis all'art. 10 della legge regionale 11 dicembre 2001, n. 32].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

**Porti - Norme della Regione Marche - Promozione delle azioni necessarie a favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci, sia di retroporto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza sulla destinazione e organizzazione del porto di Ancona - Lesione delle competenze assegnate dalla legge n. 84 del 1994 alle Autorità portuali - Violazione dei principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia a legislazione concorrente “porti”.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 31, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 28 gennaio [1984, *recte*:] 1994, n. 84, art. 5. .

Pag. 39

- N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Credito d'imposta - Previsione che per le finalità di cui alla legge regionale n. 11/2009 (crediti d'imposta per nuovi investimenti e per la crescita dimensionale delle imprese) alla maggiore spesa per l'esercizio 2011 si provveda con riduzioni di pari importo del fondo istituito dall'art. 3 della legge regionale n. 15/2001 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata inidoneità del mezzo di copertura finanziaria della maggiore spesa.**

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 28 dicembre 2011 (disegno di legge n. 829), art. 7.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 132 della legge regionale n. 4/2003, in materia di fondo di garanzia del personale della formazione professionale - Soppressione della previsione che la spesa connessa al finanziamento del fondo venga determinata annualmente dalla legge finanziaria ed in essa trovi copertura - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata sostanziale sottrazione, a seguito del previsto venir meno della quantificazione annuale dello stanziamento, dell'iscrizione in bilancio degli stanziamenti in favore del fondo, alla preventiva autorizzazione legislativa e alla correlata indicazione dei mezzi con cui far fronte agli oneri previsti - Contrasto con il principio di copertura finanziaria.**

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 28 dicembre 2011 (disegno di legge n. 829), art. 9.
- Costituzione, art. 81, commi terzo e quarto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di agevolazioni per la ricomposizione agraria - Proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge regionale n. 2/2002 volte a favorire la ricomposizione fondiaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata indicazione di idonei elementi per la determinazione e valutazione del minore gettito - Contrasto con il principio di copertura finanziaria.**

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 28 dicembre 2011 (disegno di legge n. 829), art. 14.
- Costituzione, art. 81, comma quarto. . . . .

Pag. 41



- N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 gennaio 2012 (della Provincia autonoma di Bolzano)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Definizione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità complessiva e del riparto *pro quota* del concorso aggiuntivo delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica - Determinazione in coerenza con il suddetto riparto del saldo programmatico concordato dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome con il Ministro dell'economia e delle finanze - Assoggettamento degli enti locali dei territori delle Regioni a statuto speciale e Province autonome che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale all'obiettivo complessivo del patto di stabilità interno degli enti locali - Automatica estensione del regime delle Regioni ordinarie alle autonomie speciali in caso di mancato accordo di queste ultime con il Ministro dell'economia - Individuazione unilaterale delle misure sanzionatorie collegate al mancato rispetto delle previsioni del Patto - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione di modifiche non concordate al sistema di relazioni finanziarie delineato nel c.d. Accordo di Milano siglato nel 2009 dal Governo, dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome - Contrasto con le disposizioni statutarie e di attuazione disciplinanti il concorso dei medesimi enti agli obiettivi di finanza pubblica - Inosservanza del meccanismo della preventiva intesa - Violazione del principio di leale collaborazione e della peculiare autonomia finanziaria provinciale - Illegittima incidenza di norme sostanzialmente di dettaglio in materie riservate alla legislazione provinciale esclusiva o concorrente - Irragionevolezza delle norme stesse a fronte della clausola espressa di rispetto degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32 (in particolare, commi 10, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 103, 104 e 107, titolo VI e in particolare artt. 75, 79, 81 e 83; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10, 10-bis, 16, 17 e 18; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 106.....

Pag. 45

- N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2012 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni sul contenimento delle spese in materia di pubblico impiego - Estensione agli enti locali ed alle camere di commercio dell'obbligo di riduzione del 50 per cento della spesa sostenuta per il personale assunto a tempo determinato o con altra tipologia di lavoro flessibile - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente - Violazione di potestà regionali esclusive in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", della potestà regionale di integrazione ed attuazione in materia di "finanze regionali e comunali", nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Contrasto con la normativa di attuazione statutaria.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 102 (modificativo dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modifiche, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), e 4; decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532, art. 1; Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali - Obbligo di riduzione del debito dal 2013 - Definizione della percentuale ammessa e delle modalità di attuazione con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Impugnativa proposta per l'ipotesi che la disposizione censurata sia applicabile alla ricorrente - Denunciata modificazione dell'ordinamento finanziario valdostano attraverso una scelta unilaterale del legislatore statale, anziché mediante il procedimento di approvazione delle norme di attuazione statutaria, imposto dallo Statuto - Lesione della potestà esclusiva regionale in materia di "ordinamento degli enti locali", della potestà regionale di integrazione ed attuazione in materia di "finanze regionali e comunali", nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di leale collaborazione (non valendo il parere della Conferenza unificata a soddisfare il principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra Stato e Regione autonoma) - Carezza dei presupposti per l'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative a livello centrale.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8, comma 3.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. *b*), e 3, comma 1, lett. *f*); legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 11; Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali - Enti inadempienti all'obbligo di riduzione - Assoggettamento a talune fattispecie sanzionatorie previste dal decreto legislativo n. 149 del 2011 per il mancato rispetto del patto di stabilità interno - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Richiamo ai motivi e profili di censura proposti avverso il suddetto decreto legislativo dalla medesima Regione con precedente ricorso [n. 157/2011] non ancora deciso.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8, comma 4.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disciplina delle c.d. "zone franche a burocrazia zero" a vantaggio delle "nuove iniziative produttive" - Estensione in via sperimentale all'intero territorio nazionale fino al 31 dicembre 2013 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Impugnativa proposta per l'ipotesi che la disciplina censurata sia applicabile alla ricorrente - Denunciata possibilità che l'Ufficio locale del Governo, ove costituito, istruisca e concluda procedimenti amministrativi riguardanti ambiti materiali di competenza delle Regioni - Lesione delle competenze legislative (di tipo residuale o concorrente, e di tipo esclusivo o di integrazione e attuazione) e delle funzioni amministrative spettanti alla Regione Valle d'Aosta nelle materie indicate dalla Costituzione e dallo Statuto speciale - Sostanziale attribuzione all'Ufficio locale del Governo di potere sostitutivo, esteso alle ipotesi di inosservanza dei termini per la conclusione dei procedimenti incardinati presso lo Sportello unico attività produttive - Esorbitanza dalle ipotesi e dai presupposti che consentono la sostituzione dello Stato alla Regione - Violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. *a*), *p*), *q*), *t*), 3, comma 1, lett. *a*) ed *e*), e 4; d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, art. 4; Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria aggiuntivo rispetto a quello previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Determinazione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata mancanza del previo accordo tra Governo e Regione ricorrente - Violazione del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria valdostana - Violazione del principio di ragionevolezza (per mancata enunciazione dei criteri di riparto del contributo e per contrasto con il riparto di cui al decreto-legge n. 78 del 2010, condiviso dalle autonomie speciali).**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 10.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 12 e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690; Costituzione, art. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni e dei rispettivi enti locali - Definizione, a partire dal 2013, attraverso il sistema dell'«accordo integrato» tra Stato e Regioni - Individuazione con successivo decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata, delle modalità specifiche di attuazione della disciplina del suddetto «accordo integrato» - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Impugnativa proposta per l'ipotesi che la disposizione censurata sia applicabile alla ricorrente - Denunciata inosservanza dello strumento dell'«accordo separato» tra singola Regione speciale e Ministero dell'economia - Violazione dell'autonomia finanziaria valdostana e del principio di leale collaborazione - Lesione della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 17.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690; decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 434; Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Monitoraggio degli obiettivi e sanzioni per le inadempienze - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Richiamo ai motivi e profili di censura proposti avverso il suddetto decreto legislativo dalla stessa Regione con precedente ricorso [n. 157/2011] non ancora deciso.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25. . . . . Pag. 51

N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale 23 agosto 2011, n. 35, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione di interventi finanziari per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo mediante determinate economie di spesa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria, nonché dei principi fondamentali e delle norme di coordinamento di bilancio e contabilità delle Regioni, in mancanza di approvazione da parte della Regione Abruzzo del rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010.**

- Legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39, art. 2.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117 e 120, comma secondo.



- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale 23 agosto 2011, n. 35, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione di interventi finanziari a favore dei malati oncologici, mediante entrate derivanti dall'art. 85 della legge regionale n. 15/2004 nei limiti delle entrate stesse preventivamente accertate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria, nonché dei principi fondamentali e delle norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni.**
- Legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39, art. 5.
  - Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117 e 120, comma secondo..... Pag. 61
- N. 15. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro del 24 maggio 2010
- Contratto, atto e negozio giuridico - Norme della Regione Calabria - Contratti stipulati o stipulandi che comportino spese a carico della Regione - Previsione retroattiva della loro inefficacia fino a che non sussista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione - Esorbitanza dalla disciplina dell'ordinamento contabile della Regione - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**
- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 16, comma 2.
  - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l)..... Pag. 63
- N. 16. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 7 settembre 2011
- Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesorieri, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.**
- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51.
  - Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41, e 111, comma secondo..... Pag. 72
- N. 17. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 7 settembre 2011
- Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesorieri, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.**
- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51.
  - Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41, e 111, comma secondo..... Pag. 78



N. 18. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania dell'11 ottobre 2011

**Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesorieri, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.**

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41, e 111, comma secondo.....

Pag. 83

N. 19. Ordinanza del Giudice di pace di Catanzaro del 3 novembre 2011.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Configurazione del preventivo esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria - Contrasto con il principio e criterio direttivo della legge delega che vieta di precludere l'accesso alla giustizia.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 24, (76) e 77, in relazione all'art. 60, comma terzo, lett. a), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

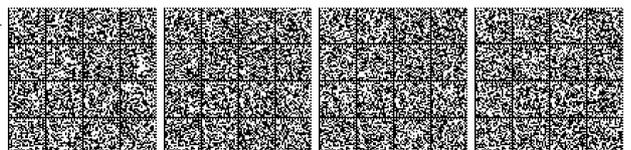
**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Assoggettamento al pagamento di una somma non irrisoria di denaro destinata ad un organismo che potrebbe avere natura privata - Sostanziale limitazione dell'accesso alla funzione giurisdizionale - Contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia.**

- Decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 24.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Indennità spettanti agli organismi di mediazione - Possibilità di non aderire al procedimento di mediazione ed evitare il pagamento delle "spese di mediazione" - Espresa previsione per la parte convenuta e non per la parte attrice - Violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento.**

- Decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 89



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 22

*Sentenza 13 - 16 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Impugnazione di una intera disposizione di legge statale - Ricorsi delle Regioni Liguria e Basilicata - Censure rivolte su una sola parte della disposizione - Conseguente delimitazione dell'oggetto dell'impugnativa.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 23, 77, secondo comma, 117, 118, 119, commi primo, quarto e quinto, 121, 123.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Questione prospettata in relazione a parametro diverso da quelli, contenuti nel Titolo V, riguardanti il riparto delle competenze tra Stato e Regioni - Ricorso della Regione Liguria - Dedotto utilizzo improprio della decretazione d'urgenza ridondante sulle attribuzioni costituzionali della Regione - Violazione potenzialmente idonea a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione - Ammissibilità della questione.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Introduzione nel corpo di un decreto-legge cosiddetto "milleproroghe", per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione - Evidente estraneità della disciplina censurata all'oggetto e alle finalità del decreto-legge in cui è inserita - Mancanza del necessario nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione - Uso improprio da parte del Parlamento del potere di conversione attribuitogli dalla Costituzione - Illegittimità costituzionale.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Accesso al Fondo nazionale della protezione civile subordinato alla deliberazione di aumenti fiscali da parte della Regione colpita - Lesione dell'autonomia di entrata regionale con riguardo all'obbligo di introdurre aumenti fiscali - Lesione dell'autonomia di spesa regionale con riguardo all'obbligo di utilizzare risorse regionali per l'esercizio di compiti istituzionali propri di organismi statali - Violazione del principio del necessario legame tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse - Violazione del dovere di solidarietà sotto il profilo del maggior aggravio delle Regioni colpite - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 2, 119, commi primo, quarto e quinto, (artt. 13, 23, 117, 118, 121, 123).



**Calamità pubbliche e protezione civile - Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi - Previsione secondo cui il Presidente della regione interessata è autorizzato a deliberare aumenti di ordine fiscale - Violazione della riserva di legge in materia tributaria - Lesione dell'autonomia statutaria regionale per ingerenza nell'organizzazione regionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.**

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce il comma 5-*quater*, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, artt. 23 e 123 (artt. 1, 2, 3, 117, 118, 119, 121).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), promossi dalle Regioni Liguria, Basilicata, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana, con ricorsi notificati il 27, il 26, ed il 27 aprile 2011, depositati in cancelleria il 4, il 5 ed il 6 maggio 2011, ed iscritti, rispettivamente, ai numeri 38, 39, 40, 41, 42 e 43 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

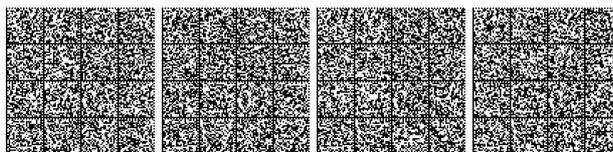
udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Liguria, Marcello Cecchetti per le Regioni Basilicata, Puglia e Toscana, Stefano Grassi per le Regioni Marche e Abruzzo e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 27 aprile 2011 e depositato il successivo 4 maggio (reg. ric. n. 38 del 2011), la Regione Liguria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), per violazione degli artt. 3, 23, 77, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119, 121 e 123 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

1.1. — La disposizione impugnata, inserita in sede di conversione del d.l. n. 225 del 2010, risulterebbe eccentrica, a parere della ricorrente, rispetto sia al contenuto del provvedimento legislativo sia a quello dell'articolo 2 del d.l., la cui rubrica reca «Proroghe onerose di termini». Essa riguarda, infatti, la disciplina della protezione civile, ed in particolare il regime finanziario delle spese relative agli eventi indicati nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992, quelli cioè di maggiore gravità, da affrontare «con mezzi e poteri straordinari».



La ricorrente sottolinea come la qualificazione di tali eventi avvenga con un atto del Governo – la dichiarazione dello stato di emergenza – a seguito del quale si determina la competenza dello stesso Governo e dei commissari da esso nominati all'esercizio dei relativi poteri.

In questo contesto normativo si inserisce il censurato comma 5-*quater*, il quale dispone: «a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della regione interessata dagli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), qualora il bilancio della regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa, è autorizzato a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita».

Il significato della disposizione – che parrebbe prevedere una mera facoltà del Presidente della Regione – sarebbe chiarito dal successivo comma 5-*quinqüies*, primo periodo, riguardante il concorso tra il finanziamento regionale e quello statale, il quale prevede: «qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-*quater* non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di cui al comma 5-*quater* di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile».

In definitiva, osserva la Regione Liguria, l'intervento finanziario dello Stato viene alternativamente condizionato alla insufficienza delle risorse regionali, pur dopo l'attivazione degli aumenti fiscali di cui al comma 5-*quater*, ovvero al riconoscimento, da parte del Governo (se non del solo Ministro dell'economia), della «rilevanza nazionale» dell'emergenza: rimangono dunque a carico della Regione i costi derivanti dalla calamità che l'ha colpita, tranne quelli eccedenti il massimo sforzo fiscale che la Regione stessa è autorizzata a compiere, ovvero «quelli che il Governo discrezionalmente vorrà assumere».

Il sistema così previsto, prosegue la ricorrente, risulterebbe lesivo delle prerogative regionali e in contrasto con i parametri costituzionali evocati.

1.2. — Prima di argomentare le singole censure, la difesa regionale esamina il sistema di protezione civile come delineato nella legge n. 225 del 1992, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile.

Tale sistema è fondato sulla previsione di cui all'art. 2, comma 1, della citata legge, che distingue tre diversi livelli di eventi a seconda che richiedano interventi attuabili da singoli enti ed amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera a), o invece comportino l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera b), o, infine, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari (lettera c).

La legge n. 225 del 1992 sin dall'origine attribuiva, all'art. 12, compiti significativi alle Regioni, successivamente ridefiniti ed estesi con gli artt. da 107 a 109 del 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), e con il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401.

Tuttavia, avuto riguardo agli eventi indicati nella lettera c) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 225 del 1992, le funzioni fondamentali sono da sempre attribuite alla competenza statale, come risulta anche dall'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, che elenca una serie di compiti di «rilievo nazionale» in materia di protezione civile.

In particolare, osserva la ricorrente, per gli eventi che richiedono risorse e poteri straordinari, lo Stato esercita le funzioni di riconoscimento, coordinamento, disciplina ed intervento, anche attraverso i prefetti e le proprie strutture del Servizio nazionale della protezione civile (artt. 11 e 14 della legge n. 225 del 1992), in collaborazione con le organizzazioni non statali che pure partecipano al medesimo Servizio, nonché con le Regioni e con gli enti locali (artt. 12, 13 e 15 della legge n. 225 del 1992).

Sotto il profilo del finanziamento dell'attività in oggetto, prima che fossero introdotte le disposizioni oggi impugnate non si dubitava che le spese straordinarie – comprese ovviamente quelle relative agli interventi statali – facessero capo al Fondo nazionale della protezione civile, previsto dall'art. 19 della stessa legge n. 225 del 1992.

La riforma attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ha poi inserito la protezione civile tra le materie di potestà legislativa concorrente, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la conseguenza che i poteri legislativi ed amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della «chiamata in sussidiarietà», e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione.



La ricorrente osserva come, peraltro, la citata riforma costituzionale non abbia prodotto modifiche significative nella disciplina del Servizio nazionale della protezione civile: in particolare, l'individuazione e la gestione degli eventi più gravi – classificati alla lettera c) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 225 del 1992 – sarebbero tutt'ora di competenza statale, come confermato dalla Corte costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 284 e n. 82 del 2006), la quale ha escluso che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire in forza di una legge regionale. È soltanto con la deliberazione dello stato di emergenza, da parte del Consiglio dei ministri d'intesa con la Regione colpita, che vengono attivati ampi poteri di ordinanza «in deroga ad ogni disposizione vigente» e «nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico» in capo agli organi di governo o ai commissari da essi delegati (art. 5, commi 2, 3 e 4 della legge n. 225 del 1992).

1.3. — La ricorrente procede quindi all'esame dei profili di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, a partire dalla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., stante per un verso l'estraneità delle stesse disposizioni al contenuto del d.l. n. 225 del 2010, e considerata, per altro verso, la radicale assenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

Le suddette norme sono state inserite dalla legge di conversione nell'art. 2, riguardante la materia delle «proroghe onerose di termini», là dove l'art. 1 del relativo decreto-legge è dedicato alle «proroghe non onerose», l'art. 3 alla copertura finanziaria e l'art. 4 all'entrata in vigore.

Non vi sarebbe dunque alcuna giustificazione all'introduzione di disposizioni recanti una nuova disciplina delle fonti di finanziamento delle attività di protezione civile nel corpo del decreto-legge citato, avendo la legge di conversione contenuto tipico e vincolato, consistente appunto nella conversione in legge del provvedimento normativo predisposto dal Governo.

Sarebbero inoltre assenti ragioni di urgenza specifica, come confermato dalla mancata indicazione delle stesse nel decreto, oltre che dal contenuto della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2011 (Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e per la predisposizione ed attuazione delle ordinanze di cui all'articolo 5, commi 2 e 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché in attuazione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10). La predetta direttiva presenta il contenuto tipico della circolare esplicativa che illustra, per il futuro, la disciplina applicabile.

Peraltro, l'utilizzo improprio dello strumento della decretazione d'urgenza, in un ambito materiale di potestà legislativa concorrente, avrebbe privato le Regioni della possibilità di far valere le proprie ragioni.

La difesa regionale richiama in proposito la giurisprudenza costituzionale che ammette, nei giudizi in via principale promossi da ricorsi delle Regioni, l'invocazione di parametri esterni al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, qualora la violazione di essi si traduca in una lesione delle competenze costituzionali dell'ente ricorrente (sentenza n. 116 del 2006), e cita numerose pronunce in cui sono state censurate leggi statali che comprimono le prerogative regionali attraverso la violazione di norme non comprese nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

È inoltre richiamata la giurisprudenza costituzionale più recente in tema di illegittimità del decreto-legge per difetto dei presupposti di necessità e urgenza (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007).

1.4. — Le disposizioni impugnate risulterebbero in contrasto con l'art. 119, primo, quarto e quinto comma, Cost., in quanto, pur mantenendo in capo allo Stato le competenze decisionali e gestionali sopra illustrate, porrebbero il costo degli interventi a carico della Regione colpita, in tal modo recidendo il nesso tra risorse e funzioni.

Come evidenziato in premessa, a parere della ricorrente, soltanto in apparenza il comma 5-*quater* facoltizza il Presidente della Regione a deliberare gli aumenti fiscali, essendo in realtà tale aumento un atto dovuto, «in assenza del quale non vi sarebbe alcuna risorsa finanziaria disponibile per affrontare l'emergenza: la Regione infatti non disporrebbe delle risorse, e lo Stato non sarebbe neppure abilitato ad utilizzare il fondo nazionale per la protezione civile, se non per emergenze di "rilievo nazionale"». In tal senso si esprimerebbe il già richiamato documento di indirizzo elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, nel quale si legge che gli aumenti fiscali costituiscono «un vero e proprio onere e non piuttosto una facoltà lasciata alla libera iniziativa discrezionale della Regione».

Per effetto della nuova disciplina, quindi, all'indomani della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Governo, il Presidente della Regione interessata è tenuto a deliberare gli aumenti fiscali, non potendo essere utilizzato (per le emergenze che non hanno «rilevanza nazionale») il Fondo nazionale per la protezione civile se non ad integrazione dell'insufficiente gettito dei nuovi tributi.

La circostanza che tale gettito sarebbe destinato anche a coprire le spese degli organi dello Stato emerge dalla lettera delle disposizioni impugnate, in cui si fa riferimento alle «spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa», nonché dalla bozza di atto di indirizzo già citata.



La singolarità della nuova disciplina è ulteriormente accentuata dalla disposizione, inserita nell'art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992 ad opera dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, del d.l. n. 225 del 2010, a mente della quale «le ordinanze sono emanate di concerto, relativamente agli aspetti di carattere finanziario, con il Ministro dell'economia e delle finanze», là dove il costo degli interventi è a carico della Regione colpita.

Di qui la violazione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dell'art. 119 Cost.: la Regione interessata è tenuta non soltanto ad introdurre aumenti fiscali ma anche ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali per l'esercizio dei relativi compiti istituzionali. In particolare, l'art. 119, quarto comma, Cost. stabilisce un collegamento tra risorse e funzioni in ambito regionale, e dunque non consente di utilizzare le prime per il finanziamento di funzioni statali.

Sarebbe violato anche il quinto comma del medesimo parametro, che prevede l'intervento dello Stato, con risorse aggiuntive, affinché le Regioni possano «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», là dove la normativa impugnata impone alle Regioni colpite da eventi calamitosi di destinare proprie risorse aggiuntive in favore di organi ed attività statali.

Ulteriore lesione dell'art. 119, quinto comma, Cost. si verificherebbe con riguardo al principio di solidarietà (sancto anche dall'art. 2 Cost.), in quanto le spese derivanti dalla calamità non vengono ripartite nell'ambito della comunità nazionale, ma addossate alla sola Regione colpita e, quindi, ad una popolazione già indebolita.

1.5. — La Regione Liguria ritiene che le norme statali impuginate si pongano in contrasto anche con l'art. 118, primo comma, con l'art. 3, primo comma, Cost., e con il principio di ragionevolezza.

Sotto il primo profilo, la difesa regionale osserva come l'art. 118, primo comma, Cost. consenta allo Stato di attribuire a se stesso funzioni che richiedono l'esercizio unitario sull'intero territorio nazionale, essendo peraltro implicito in detto parametro che in tal caso lo Stato debba anche assumere i relativi oneri.

Quanto alla prospettata violazione del principio di uguaglianza, la stessa difesa evidenzia come, a fronte dell'esercizio di competenze assunte dallo Stato per esigenze di unitarietà, la discriminazione dei contribuenti su base territoriale sarebbe priva di giustificazione, risultando doppiamente iniqua nei confronti di quanti siano stati direttamente colpiti dall'evento calamitoso.

Infine, il comma 5-*quater*, introdotto dall'impugnato art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, sarebbe irragionevole anche in quanto istituisce misure incerte nel risultato, e comunque in grado di produrre i propri effetti solo nel medio-lungo periodo, per fare fronte a costi che debbono essere coperti mediante entrate immediatamente disponibili. Già in astratto, dunque, lo strumento individuato dal legislatore statale parrebbe incongruo a realizzare il fine dichiarato.

La ricorrente rivendica, da ultimo, la propria legittimazione a denunciare norme che impongono manovre tributarie alla Regione e incidono negativamente sulle condizioni dei propri cittadini.

1.6. — La Regione Liguria evidenzia, inoltre, come la disposizione contenuta nel comma 5-*quater*, nella parte in cui «autorizza» il Presidente della Regione a deliberare gli aumenti di carattere fiscale, attribuisca al predetto organo un potere che non gli spetta nel quadro del riparto di competenze tra gli organi regionali. Sia il principio di legalità di cui all'art. 23 Cost., sia il riparto di competenze regionali delineato dall'art. 121, secondo comma, Cost., impongono, ai fini della introduzione dei tributi, l'intervento del Consiglio regionale; in ogni caso poi, ove pure non vi fossero i vincoli costituzionali indicati, spetterebbe all'autonomia statutaria di ciascuna Regione l'attribuzione di tale competenza (è richiamata la sentenza n. 407 del 1989).

Pertanto, la norma statale si porrebbe in contrasto con l'art. 121, secondo comma, Cost., che assegna al Consiglio regionale l'esercizio delle potestà legislative attribuite alle Regioni, nonché con l'art. 123, primo comma, Cost. che garantisce l'autonomia statutaria.

1.7.— In via subordinata, la Regione Liguria prospetta l'illegittimità costituzionale del «comma 5-*quinquies*» dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, nella parte in cui non prevede la partecipazione delle Regioni alla valutazione della «rilevanza nazionale» dell'evento, in violazione del principio di leale collaborazione.

Posto, infatti, che il meccanismo delineato dai commi 5-*quater* e 5-*quinquies* consente di evitare la «maggior contribuzione fiscale» della popolazione della Regione colpita solo nel caso venga riconosciuto il rilievo nazionale dell'emergenza, esiste un evidente interesse della stessa Regione e di tutte le altre a concorrere sia all'elaborazione dei criteri per la corrispondente qualificazione degli eventi, sia all'assunzione delle decisioni al riguardo. Del resto, lo schema della chiamata in sussidiarietà, che consente allo Stato di assumere le funzioni amministrative in detta materia, imporrebbe di per sé il coinvolgimento delle Regioni nella procedura decisionale circa la rilevanza nazionale dell'evento.



Diversamente, la normativa impugnata non contiene alcun riferimento a detto coinvolgimento, risultando costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la partecipazione a tale decisione né della Conferenza Stato-Regioni, né della Regione colpita dall'evento, sulla quale incomberebbe la maggiorazione fiscale nel caso che non venga riconosciuta la rilevanza nazionale dell'evento.

2. — Con ricorso notificato il 26 aprile 2011 e depositato il successivo 5 maggio (reg. ric. n. 39 del 2011), la Regione Basilicata ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies* nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 1, 3, 118 e 119 Cost.

2.1. — Dopo aver richiamato il contenuto dei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, la ricorrente esamina il sistema di protezione civile delineatosi nel corso degli anni, sulla base della ormai acquisita consapevolezza che l'Italia è un paese ad elevato rischio di catastrofi naturali.

La normativa contenuta nella legge n. 225 del 1992 attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri o, su delega, al Ministro dell'interno, la responsabilità del coordinamento delle attività delle amministrazioni statali, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, degli enti pubblici nazionali, nonché di ogni altra organizzazione pubblica e privata presente sul territorio. Le attività di protezione civile, individuate all'art. 5 della legge citata, possono essere idealmente distinte in «due grandi blocchi», il primo dei quali riguarda la previsione e prevenzione dei fenomeni calamitosi (fase di pre-emergenza), mentre l'altro comprende tutte le attività che debbono essere svolte in occasione di eventi catastrofici. Quanto poi alla fase della ricostruzione, essa non è attribuita specificamente ad un soggetto istituzionale, e finora è stata disciplinata con norme *ad hoc*.

La difesa regionale prosegue evidenziando come al Consiglio dei ministri spetti l'approvazione degli indirizzi generali per la predisposizione dei programmi nazionali di previsione e prevenzione dei vari tipi di rischio, nonché dei programmi di soccorso e dei piani nazionali di emergenza. La redazione di questi ultimi è affidata al Dipartimento della protezione civile, che dipende direttamente dalla Presidenza del Consiglio, con l'ausilio, in qualità di organo consultivo, della Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi. Le Regioni e gli Enti locali sono coinvolti in questo processo di pianificazione.

La disciplina dell'intervento delle istituzioni nazionali in occasione di eventi calamitosi è contenuta nell'art. 2 della legge n. 225 del 1992.

Nel caso in cui l'evento coinvolga il solo territorio comunale e possa essere affrontato con i mezzi di cui il Comune dispone, il sindaco assume la direzione ed il coordinamento dei soccorsi; qualora invece sia interessato un territorio più ampio tale funzione è esercitata dal prefetto. Quando infine l'evento coinvolga il territorio di una o più Province, ovvero presenti intensità tale da richiedere di essere fronteggiato con mezzi e poteri straordinari (art. 2, comma 1, lettera c, della legge n. 225 del 1992), viene proclamato lo stato di emergenza ed è convocato il Comitato operativo della protezione civile per garantire la direzione unitaria e il coordinamento delle attività a livello nazionale.

Il finanziamento degli interventi di protezione civile avviene facendo ricorso principalmente al Fondo nazionale per la protezione civile, istituito con l'art. 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 428 (Misure urgenti per la protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1982, n. 547.

Su questo sistema, osserva la Regione Basilicata, si innestano le disposizioni oggetto di impugnazione, con le quali viene disposta la compartecipazione delle Regioni e delle popolazioni interessate dall'evento calamitoso alla «copertura dei danni» conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza.

2.2. — La Regione Basilicata illustra le ragioni dell'impugnativa, osservando in primo luogo come, in base ai commi 5-*quater* e 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, il ricorso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile sia possibile in due distinte ipotesi: nel caso di insufficienza dei mezzi propri della Regione interessata, dopo l'utilizzo degli incrementi tributari disposti dalla Regione stessa, ovvero nei casi di eventi di «rilevanza nazionale».

Ciò posto, secondo la ricorrente non sarebbero in alcun modo precisati i criteri in base ai quali un evento calamitoso possa essere qualificato come di «rilevanza nazionale», non potendo soccorrere il riferimento all'estensione territoriale del fenomeno, già trascurato dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992, che fa invece riferimento ai mezzi e poteri idonei a fronteggiare l'evento.

Si tratta, dunque, di valutazione rimessa all'apprezzamento politico circa l'importanza dell'evento; valutazione, che dovrà essere compiuta, con ogni probabilità, dal Consiglio dei ministri in sede di deliberazione dello stato di emergenza, tenendo conto della durata, dell'estensione, della qualità e della natura dell'evento (elementi cui fa riferimento esplicito l'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992).



Questa dunque parrebbe l'interpretazione più aderente alla lettera delle disposizioni impugnate, conforme alla *ratio* della novella legislativa; diversamente, ove si ritenesse l'intervento statale condizionato rigidamente dal completo utilizzo, da parte della Regione interessata, degli incrementi tributari, si finirebbe per negare la «rilevanza nazionale» dell'evento e l'intervento statale assumerebbe funzione suppletiva delle finanze regionali, senza tenere conto della natura e della qualità degli eventi straordinari.

Peraltro, secondo la difesa regionale, l'opzione interpretativa prescelta produce una evidente discriminazione tra le Regioni e le rispettive popolazioni, non potendo determinarsi «eventi oggettivamente di rilevanza nazionale» meritevoli della solidarietà dell'intera nazione: vi saranno eventi che riceveranno tale qualificazione ed eventi che non la riceveranno, con le conseguenze sopra indicate.

Sarebbero dunque violati gli artt. 1 e 3 Cost.

La difesa regionale ritiene che le norme in esame si pongano in contrasto anche con gli artt. 118 e 119 Cost.: per un verso, infatti, nel prevedere l'esercizio unitario della funzione di protezione civile, non sarebbero rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, e, per altro verso, sarebbe lesa l'autonomia finanziaria regionale, risultando imposto l'aumento del gettito tributario per poter avanzare la richiesta di accesso al Fondo nazionale.

3.— Con ricorso notificato il 27 aprile 2011 e depositato il successivo 6 maggio (reg. ric. n. 40 del 2011), la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 2, 3, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione.

3.1. — La difesa regionale evidenzia, in premessa, come l'effetto immediato delle disposizioni censurate sia quello di far gravare sul bilancio regionale il finanziamento di tutte le funzioni di protezione civile connesse alla gestione delle situazioni di emergenza che seguono ad eventi straordinari, qualunque sia l'ente competente ad esercitare tali funzioni. In particolare, sulla Regione interessata dall'evento viene posto l'onere economico sia delle funzioni di competenza regionale, sia di quelle spettanti agli altri enti coinvolti, comprese le funzioni esercitate da organi statali o facenti capo a servizi dello Stato.

Di qui la limitazione dell'autonomia costituzionale delle Regioni.

La ricorrente ricostruisce quindi il complesso sistema di protezione civile nel quale le predette disposizioni si inseriscono, come disciplinato dalla legge n. 225 del 1992, dagli artt. 107-109 del d.lgs. n. 112 del 1998, nonché dal d.l. n. 343 del 2001, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 401 del 2001.

È richiamato l'art. 2, comma 1, della legge n. 225 del 1992, che distingue, ai fini dell'attività di protezione civile, tre tipologie di eventi, nonché l'art. 5 della medesima legge, il quale disciplina il procedimento che si instaura a partire dal verificarsi di uno degli eventi per i quali è necessario il ricorso a mezzi e poteri straordinari. In detto procedimento sono coinvolti gli organi statali, come confermato anche dall'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, secondo cui allo Stato spetta la «predisposizione, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e la loro attuazione».

La difesa regionale indica le ulteriori norme che regolano il ruolo degli apparati dello Stato nella materia *de qua*, a partire dall'art. 11 della legge n. 225 del 1992, che individua le strutture di livello nazionale alle quali è necessario affidarsi per gli interventi operativi, per passare all'art. 5 del d.l. n. 343 del 2001, il quale indica le strutture di cui si avvale direttamente il Presidente del Consiglio dei ministri nello svolgimento dei compiti attribuiti all'Amministrazione centrale.

In particolare, al Dipartimento per la protezione civile, anch'esso posto alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio, sono attribuite le principali funzioni operative, nonché tutti i compiti precedentemente attribuiti all'Agenzia di protezione civile dall'art. 81 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), tra i quali figurano quelli riguardanti le attività connesse con gli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992.

Ciò posto in linea generale, la ricorrente evidenzia come in questa sede risultino rilevanti proprio le competenze concernenti la gestione degli eventi straordinari, indicati nella norma da ultimo richiamata, rispetto ai quali il sistema attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri e al Governo un ruolo centrale, di competenza generale e residuale, mentre gli enti territoriali sub-statali svolgono funzioni ancillari.

3.2. — La Regione Puglia espone quindi le ragioni di censura poste alla base del ricorso, previo esame delle norme oggetto.

Secondo la ricorrente, il combinato disposto dei commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, impone alla Regione colpita dall'evento calamitoso, e per essa al suo Presidente, di esercitare la potestà tributaria riconosciu-



tale dalla legislazione vigente – fino ai limiti massimi consentiti da questa o fino all'ulteriore aumento straordinario dell'imposta sulla benzina per autotrazione – e di destinare il relativo gettito al finanziamento degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza.

Solo a seguito dell'adozione di tali misure e della certificata insufficienza a coprire i costi degli interventi, la Regione colpita può avanzare richiesta di accesso al Fondo nazionale di protezione civile, con esito peraltro rimesso alla decisione, politica e unilaterale, del Governo. In via di eccezione, le stesse norme connettono l'utilizzo del Fondo nazionale alla qualificazione dell'evento come «di rilevanza nazionale», e dunque ad una valutazione che si configuri anch'essa come scelta politica del Governo.

Anche il dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione della legge di conversione n. 10 del 2011 confermerebbe, secondo la difesa regionale, questa interpretazione delle norme in esame. In tal senso si esprimerebbe pure la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2011.

3.3.— Le censure, diffusamente argomentate dalla stessa difesa, sono riferite anzitutto all'art. 119 Cost., ed in particolare al principio della corrispondenza tra le risorse finanziarie ordinariamente disponibili da parte degli enti territoriali e l'esercizio delle funzioni attribuite alla titolarità di ciascuno di essi, sul presupposto che le disposizioni contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinquies* impongano alle Regioni di finanziare funzioni amministrative di esclusiva pertinenza statale.

La ricorrente richiama in particolare il quarto comma dell'art. 119 Cost., il quale stabilisce che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti [tributi ed entrate propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali e quote di spettanza del fondo perequativo] consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Il quinto comma del medesimo art. 119, che costituisce norma di chiusura, prevede – in deroga al principio della corrispondenza tra funzioni esercitate ed entrate ordinarie – che lo Stato destini risorse aggiuntive a singoli enti territoriali per garantire la realizzazione di alcuni valori fondamentali della Repubblica, nonché per provvedere a tutti gli scopi che fuoriescano dal «normale esercizio» delle funzioni ordinariamente spettanti agli stessi enti territoriali.

L'evocato principio di corrispondenza sarebbe qui rilevante sotto un duplice profilo: per un verso, esso non ammette che le funzioni di un ente territoriale possano essere finanziate mediante ricorso ad entrate diverse da quelle che, in via ordinaria, competono al suo bilancio; per altro verso, lo stesso principio presuppone che le risorse (ordinarie) degli enti territoriali siano destinate al finanziamento delle funzioni da essi svolte, e non al finanziamento di funzioni svolte da altri soggetti.

3.3.1. — Secondo la ricorrente, l'art. 119, quinto comma, Cost. sarebbe violato anche in relazione ai principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., e ai principi di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.

Lo Stato, infatti, ha il compito di destinare agli enti territoriali risorse aggiuntive rispetto a quelle indicate nei commi secondo e terzo del medesimo art. 119 Cost., e di effettuare interventi speciali in favore di alcuni di essi, con le precise finalità, indicate dal quinto comma dell'art. 119 Cost., di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di rafforzare la garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona, di intervenire ove ricorra la necessità di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni affidate alla competenza degli enti autonomi territoriali.

Il quinto comma dell'art. 119, Cost. delinea, quindi, una peculiare funzione «sussidiaria» dello Stato, a garanzia di alcuni valori fondanti della comunità nazionale. Tale funzione verrebbe in rilievo in occasione del verificarsi degli eventi indicati nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992; in casi siffatti, le amministrazioni locali si trovano a dover fronteggiare situazioni che pregiudicano i valori contemplati nel parametro evocato, in quanto fuoriescono dal normale esercizio delle funzioni delle autonomie territoriali.

Pertanto, le disposizioni sottoposte a scrutinio avrebbero l'effetto di determinare la «sostanziale abdicazione» da parte dello Stato ai propri compiti espressamente contemplati nell'art. 119, quinto comma, Cost.

Il contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza discenderebbe dall'aver posto l'onere degli interventi finalizzati a fronteggiare l'evento calamitoso a carico delle collettività colpite dall'evento stesso, a dispetto della responsabilità dello Stato per la rimozione degli squilibri economici e sociali, e per la garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti della persona.

In proposito, la ricorrente richiama il dibattito parlamentare svoltosi in sede di conversione del decreto-legge impugnato, nel corso del quale è stato segnalato il possibile profilo di illegittimità costituzionale di disposizioni che configurano un trattamento deteriore per le popolazioni colpite da eventi catastrofici. Di qui discenderebbe l'irragionevolezza della scelta legislativa di imporre un aumento dei tributi proprio alle popolazioni colpite dalla calamità natu-



rale. Per un verso, infatti, alla base della imposizione non vi sarebbe alcuna manifestazione di capacità contributiva, dovendosi al contrario ritenere probabile una riduzione di tale capacità in capo ai cittadini dei territori colpiti; per altro verso, le disposizioni in esame risulterebbero in contraddizione con quanto previsto dal comma 5-ter del medesimo art. 5 della legge n. 225 del 1992, che prevede agevolazioni fiscali a favore dei soggetti colpiti da eventi calamitosi.

Sarebbe evidente, a parere della Regione Puglia, anche la violazione del principio di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost., da declinarsi come dovere di solidarietà, secondo l'accezione utilizzata nell'art. 119, quinto comma, Cost.

3.3.2. — La ricorrente reputa violato, inoltre, l'art. 119, primo comma, Cost. e il principio, ivi consacrato, dell'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni. Questo principio sarebbe compromesso da disposizioni statali che impongono di finanziare, a carico del bilancio regionale, l'esercizio di funzioni esercitate dallo Stato, e che prescrivono aumenti dei tributi nella misura massima consentita dalla legislazione nazionale vigente, così azzerando ogni margine di scelta delle Regioni.

Se è vero, poi, che le Regioni possono, in luogo di deliberare aumenti, ridurre o eliminare spese in precedenza stabilite, nondimeno anche tale soluzione alternativa realizzerebbe una compressione dell'autonomia regionale.

La ricorrente, richiamando la sentenza n. 320 del 2004 della Corte costituzionale, evidenzia come la "costrizione" a ridurre le politiche di spesa, per il tramite della minaccia costituita dalla possibile compressione dell'autonomia di entrata, incida sull'esercizio delle competenze attribuite alle Regioni in numerosi ambiti materiali.

La violazione dei principi di autonomia finanziaria delle Regioni e di corrispondenza tra le entrate ordinarie di queste ultime e le funzioni esercitate sarebbe apprezzabile anche da un ulteriore punto di vista. Se, infatti, le risorse di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost., devono consentire agli enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali (sono richiamate le sentenze n. 37 del 2004 e n. 370 del 2003), la Regione colpita dall'evento è costretta a ridurre lo stanziamento di bilancio volto a finanziare proprie funzioni amministrative, per evitare la compressione della propria autonomia di entrata. Risulta in tal modo vulnerato il principio di corrispondenza tra risorse ordinarie e finanziamento delle funzioni regionali.

La ricorrente precisa di essere consapevole dell'orientamento ormai consolidato della Corte costituzionale, secondo cui il sistema configurato dall'art. 119 Cost. non è in grado di dispiegare pienamente i suoi effetti fino a quando non sarà operante la legge statale ivi prevista per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Nondimeno, la stessa Corte ha più volte chiarito come ciò non escluda che, prima della compiuta attuazione, l'art. 119 sia in grado di imporre alcuni precetti, di immediata applicabilità. In particolare, oltre al richiamato "principio di corrispondenza" tra entrate e funzioni, il parametro citato evidentemente impedisce che si proceda in senso inverso a quanto in esso prescritto, nel senso che sarebbe comunque vietato configurare un sistema finanziario che contraddica i principi indicati (sono richiamate le sentenze n. 423, n. 320, n. 241 e n. 37 del 2004), come invece disposto dalle previsioni oggetto della presente impugnazione.

3.3.3. — La difesa regionale prospetta un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dei commi 5-*quater* e 5-*quinqües* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, ancora per violazione dell'art. 119 Cost., avuto riguardo all'imposizione di vincoli di destinazione a risparmi di spesa e ad entrate regionali.

Al riguardo, è richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui dal parametro costituzionale indicato si deduce il divieto di istituire fondi a destinazione vincolata in ambiti materiali attribuiti alla competenza residuale o concorrente delle Regioni.

Pur non ricorrendo, nella specie, l'istituzione di un fondo siffatto, il principio invocato avrebbe una portata più generale, tale da ricomprendere anche il vincolo posto dalle norme sottoposte a scrutinio, il quale grava, alternativamente, sulle somme derivanti dall'aumento del prelievo tributario, ove disposto dal Presidente della Regione colpita dall'evento calamitoso, ovvero sulle somme derivanti dai risparmi di spesa deliberati dalla medesima Regione per evitare di aumentare il prelievo tributario.

Il divieto di porre vincoli di destinazione sulle somme che lo Stato trasferisce alle Regioni dovrebbe valere *a fortiori* in riferimento alle risorse che le Regioni reperiscono autonomamente, quali sono quelle derivanti da aumenti del prelievo tributario e quelle conseguenti a riduzione delle spese.

La ricorrente segnala l'assenza di precedenti giurisprudenziali sul tema, a suo dire riconducibile al fatto che fino ad oggi la legislazione statale non ha mai esercitato una così radicale compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

3.3.4. — Secondo la Regione Puglia, le disposizioni in esame si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.



Quest'ultimo sarebbe, infatti, l'ambito materiale direttamente interessato dai commi 5-*quater* e 5-*quinqües* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, i quali dettano regole di "coordinamento" degli oneri finanziari connessi alla gestione dello stato di emergenza derivante da calamità naturali o eventi catastrofici, ponendone il relativo peso sui bilanci regionali, con conseguente limitazione della potestà di spesa delle Regioni, e rendendo solo eventuale il ricorso al Fondo nazionale di protezione civile.

Trattandosi di ambito materiale attribuito alla competenza concorrente, occorre discernere tra principi fondamentali e norme di dettaglio, utilizzando criteri che tengano conto della peculiarità della materia.

In tema di coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale ha più volte affermato che le norme statali che impongono vincoli alle spese sono espressive di principi fondamentali soltanto se tali vincoli sono finalizzati a raggiungere l'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica (tra le più recenti, sentenze n. 326 e n. 52 del 2010). Nel caso di specie, la ricorrente ritiene che debba essere esclusa la natura di principi fondamentali della materia per le disposizioni contenute nei commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, in quanto non finalizzate al perseguimento dell'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica.

3.3.5. — In via subordinata rispetto alle censure finora esaminate, la Regione Puglia prospetta l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., anche in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. – del comma 5-*quinqües*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, nella parte in cui, pur in presenza delle due condizioni in esso contemplate (insufficienza delle ricorse reperate ai sensi del precedente comma 5-*quater* e qualificazione dell'emergenza come «di rilevanza nazionale»), subordina l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile ad una valutazione "politica" del Governo.

La previsione indicata, oltre a risultare irragionevole, contrasterebbe con il dovere solidaristico che impone allo Stato di assicurare le «risorse aggiuntive» e gli «interventi necessari» a garantire quei valori imprescindibili dell'ordinamento, indicati nei parametri evocati, tutte le volte in cui tali valori non possano essere assicurati dal «normale esercizio delle funzioni» spettanti alle autonomie territoriali.

Infatti, una volta che la Regione colpita dall'emergenza abbia dimostrato di aver adottato le misure previste dal comma 5-*quater*, o di essere impossibilitata ad adottarle, o, comunque, di non avere risorse sufficienti per fronteggiare l'emergenza, l'accesso al Fondo nazionale dovrebbe essere "automatico".

3.3.6. — In via ulteriormente subordinata, anche rispetto alla censura che precede, la Regione Puglia ritiene che il comma 5-*quinqües*, introdotto nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, contrasti con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

La ricorrente, dopo aver ribadito l'incidenza della norma impugnata sull'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, osserva come la giurisprudenza costituzionale abbia ritenuto legittima l'avocazione, da parte dello Stato, di funzioni amministrative in materie non appartenenti alla sua legislazione esclusiva, a condizione che ricorrano esigenze di unitarietà della disciplina e che le Regioni siano coinvolte nell'esercizio della funzione, secondo il modulo procedimentale dell'«intesa».

La difesa regionale sottolinea altresì che, nella specie, pur essendo innegabile che ricorrano esigenze unitarie, non è prevista alcuna forma di coinvolgimento della Regione interessata, con palese violazione del principio di leale collaborazione.

3.3.7.— Ancora in via subordinata, la ricorrente ritiene che la disposizione contenuta nel comma 5-*quinqües*, primo periodo, dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 – nella parte in cui prevede che sia il Governo a qualificare l'evento calamitoso come evento di «rilevanza nazionale», al di fuori di qualsiasi sede concertativa – si ponga in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

Gli argomenti a sostegno della censura sono analoghi a quelli sintetizzati nel paragrafo precedente, al quale pertanto si rinvia.

Allo stesso modo di quanto accade per l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile, la disposizione oggetto di censura prevede la valutazione unilaterale del Governo, trascurando completamente l'esigenza di garantire la parità tra i soggetti istituzionali coinvolti e la leale collaborazione tra gli stessi.

4. — Con ricorso notificato il 27 aprile 2011 e depositato il successivo 6 maggio (reg. ric. n. 41 del 2011), la Regione Marche ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqües*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione.

4.1.— Gli argomenti svolti dalla ricorrente sono sostanzialmente analoghi a quelli sintetizzati nel paragrafo 3 in riferimento al ricorso della Regione Puglia. Si può pertanto fare rinvio alla richiamata sintesi.



4.1.1. — Il ricorso qui in esame si differenzia da quello richiamato, solo in quanto contiene l'esposizione dei fatti che hanno specificamente interessato il territorio della Regione Marche a seguito degli eventi calamitosi verificatisi nel periodo dal 1° al 6 marzo 2011.

In particolare, la ricorrente richiama il contenuto della risoluzione n. 40 approvata dal Consiglio regionale, nella seduta del 5 aprile 2011, con la quale è stata impegnata la Giunta regionale a promuovere ricorso avverso l'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010 davanti alla Corte costituzionale, nonché ad impugnare la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2011 davanti al competente giudice amministrativo.

Nella citata risoluzione si dà atto che il territorio regionale è stato colpito da «fenomeni temporaleschi diffusi di eccezionale intensità che hanno provocato ingenti danni alle infrastrutture, agli edifici pubblici e privati, nonché una grave compromissione delle attività produttive nelle zone interessate», con danni calcolati, a seguito di una prima ricognizione, in circa 462 milioni di euro, esclusi quelli all'agricoltura.

La risoluzione precisa inoltre che, in data 10 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza, in relazione ai suddetti eventi, fino al 31 marzo 2012. A questo punto la Regione Marche ha chiesto al Governo di disporre l'utilizzo del Fondo nazionale di protezione civile, considerata la rilevanza nazionale degli eventi calamitosi, ma, con nota del 31 marzo 2011, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, previo richiamo alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2011, ha ribadito la necessità che la Regione certifichi: *a*) se sono state individuate disponibilità all'interno del proprio bilancio per fronteggiare l'emergenza in questione; *b*) se sono state aumentate fino al massimo le aliquote fiscali di competenza, e, in particolare, l'aliquota dell'accisa regionale sulla benzina.

La stessa risoluzione conclude evidenziando che l'interpretazione dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, fornita dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2011, «condiziona rigidamente l'intervento statale al completo utilizzo da parte delle Regioni interessate della potestà tributaria lorda riconosciuta, negando in tal modo la rilevanza nazionale dell'evento e riducendo la giustificazione dell'intervento nazionale ad una pura funzione suppletiva nell'ipotesi di insufficienza dei mezzi regionali, indipendentemente dalla natura e dalla qualità degli eventi straordinari».

5. — Con ricorso notificato il 27 aprile 2011 e depositato il successivo 6 maggio (reg. ric. n. 42 del 2011), la Regione Abruzzo ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 2, 3, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione.

5.1. — Gli argomenti svolti dalla ricorrente sono in tutto identici a quelli sintetizzati nel paragrafo 3 in riferimento al ricorso della Regione Puglia, e pertanto si può fare rinvio alla predetta sintesi.

6. — Con ricorso notificato il 27 aprile 2011 e depositato il successivo 6 maggio (reg. ric. n. 43 del 2011), la Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione.

6.1. — Gli argomenti svolti dalla ricorrente sono in tutto identici a quelli sintetizzati nel paragrafo 3 in riferimento al ricorso della Regione Puglia, e pertanto si può fare rinvio alla predetta sintesi.

7. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in ciascuno dei giudizi chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate infondate.

La difesa statale svolge argomentazioni analoghe in tutti gli atti di costituzione, i quali, pertanto, possono essere esaminati congiuntamente.

7.1. — Dopo avere riepilogato le censure proposte nei confronti della normativa introdotta dall'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, in primo luogo, l'erroneo presupposto da cui muoverebbero le impugnative regionali, secondo cui la funzione di protezione civile concernente gli eventi previsti dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 225 del 1992 appartarrebbe alla competenza esclusiva dello Stato.

In realtà, la protezione civile è materia di legislazione concorrente, nella quale spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali; la relativa funzione amministrativa sarebbe anch'essa ripartita tra i due livelli, regionale e statale, con la conseguenza che è prevista l'intesa con le Regioni interessate riguardo ad ogni aspetto di determinazione e di gestione dello stato di emergenza. L'esercizio delle funzioni mantenute dallo Stato, attraverso il Servizio nazionale di protezione civile, ha poi natura sostitutiva e di sostegno dei governi territoriali, per i casi in cui questi non siano in grado di fare fronte autonomamente all'emergenza.



La difesa statale osserva inoltre che gli eventi indicati nell'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 225 del 1992, in riferimento ai quali l'art. 5 della medesima legge prevede la dichiarazione dello stato di emergenza, non necessariamente coincidono con le emergenze nazionali, la cui portata comporta la "socializzazione" dei relativi oneri finanziari. Dovrebbe dunque distinguersi tra gli eventi emergenziali di ambito locale e quelli che presentano rilevanza nazionale.

Le disposizioni censurate, poi, sarebbero in linea con i principi e criteri direttivi della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), finalizzati ad assicurare autonomia di entrata e di spesa agli enti territoriali, «in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione» (art. 1, comma 1). L'art. 2, comma 2, della citata legge di delega indica, infatti, tra i principi e criteri direttivi, quello dell'autonomia di entrata e di spesa e della maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo (lettera *a*); l'attribuzione di risorse autonome in relazione alle rispettive competenze e secondo il criterio di territorialità (lettera *e*); la «riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata delle regioni ed enti locali [...] e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali»; l'«eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane» (lettera *ee*).

In siffatto contesto normativo, prosegue la difesa statale, le disposizioni censurate coerentemente prevedono che l'evento emergenziale di ambito locale non possa determinare l'intervento finanziario dello Stato prima che la Regione interessata abbia operato nella direzione dell'assunzione della relativa responsabilità finanziaria. L'intervento dello Stato, in ossequio al principio di sussidiarietà, segue necessariamente quello dell'ente territoriale, ove questo si trovi nella oggettiva impossibilità di continuare a fare fronte all'emergenza locale con le proprie risorse.

La "generale socializzazione" degli oneri finanziari connessi ad eventi emergenziali locali, affermatasi nell'assenza di principi relativi ai profili finanziari e di copertura, avrebbe determinato una progressiva "deresponsabilizzazione" dei diversi livelli di governo – con particolare riguardo alla valutazione della durata dell'emergenza – e la conseguente crescita esponenziale dei flussi di spesa pubblica, ben percepibile nell'attuale congiuntura finanziaria negativa.

7.2. — Su queste premesse di ordine generale, la difesa dello Stato procede all'esame delle censure formulate nei ricorsi regionali.

7.2.1. — Ad avviso della stessa difesa, non sussisterebbe la violazione dell'art. 77 Cost., prospettata dalla sola Regione Liguria (ric. n. 38 del 2011) sul rilievo che l'art. 2, comma 2-*quater*, approvato in sede di conversione del d.l. n. 225 del 2010, avrebbe un contenuto del tutto estraneo alla materia regolata dal decreto-legge citato, e non presenterebbe i presupposti di necessità ed urgenza.

Per un verso, infatti, le disposizioni introdotte con la norma censurata sarebbero pertinenti all'oggetto del decreto, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», e, per altro verso, i presupposti di necessità ed urgenza sarebbero riferibili al contenuto del decreto-legge, e non a quello della legge di conversione.

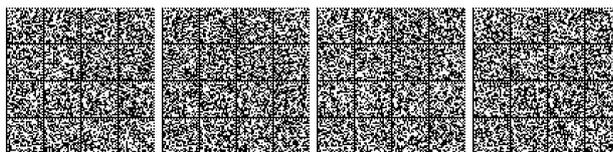
7.2.2. — Sarebbe del pari insussistente il contrasto, prospettato in tutti i ricorsi, tra le disposizioni contenute nei censurati commi 5-*quater* e 5-*quinquies* e l'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni dall'art. 119 Cost., con riguardo al principio della corrispondenza tra funzioni esercitate e risorse finanziarie.

Si assume dalle ricorrenti, infatti, che le predette disposizioni porrebbero a carico della Regione colpita dall'evento calamitoso il costo degli interventi necessari per fronteggiare lo stato di emergenza deliberato ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, e, in particolare, l'onere derivante dall'esercizio delle funzioni di protezione civile affidate allo Stato.

La difesa statale ribadisce quanto evidenziato in premessa, e cioè che la protezione civile è materia di legislazione concorrente ed è funzione ripartita tra Stato e Regioni, sicché, oltre alle funzioni conferite alle Regioni dall'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, è prevista l'intesa per ogni aspetto attinente alla determinazione ed alla gestione emergenziale.

Più specificamente, l'intesa è prevista per: *a*) la deliberazione e la revoca dello stato d'emergenza (art. 107, comma 1, lettera *b*, del d.lgs. n. 112 del 1998); *b*) l'emanazione delle ordinanze (art. 107, comma 1, lettera *c*, del medesimo d.lgs.); *c*) la predisposizione dei piani d'emergenza in caso di eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 225 del 1992 (art. 107, comma 1, lettera *f*, punto 2, dello stesso d.lgs.); *d*) la definizione degli interventi e della struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi (art. 5, comma 4-*bis*, del d.l. n. 343 del 2001).

Quanto poi al significato della previsione contenuta nell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 343 del 2001, il quale, nell'indicare le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri (o del Ministro dell'interno, su delega del primo), fa riferimento alla determinazione delle «politiche di protezione civile», la difesa statale sottolinea come detta previsione riguardi la titolarità delle politiche di intervento delle strutture del Servizio nazionale di protezione civile, da non con-



fondere con la titolarità delle funzioni amministrative nella materia in esame, che appartengono anche alle Regioni. Nel riparto delle predette funzioni, l'intervento statale si configurerebbe, come già detto, per la natura necessariamente sostitutiva e di sostegno del livello di governo interessato.

L'infondatezza della lamentata lesione all'autonomia finanziaria regionale, sotto il profilo della corrispondenza tra funzioni e risorse, emergerebbe ulteriormente, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, considerando che le disposizioni introdotte dalla norma impugnata prevedono, ai fini del reperimento delle risorse finanziarie necessarie a fronteggiare gli eventi emergenziali locali, un percorso graduale, con la partecipazione di enti di diverso livello. Nella fase iniziale, è chiamata ad attivarsi la Regione interessata dall'evento, la quale, in ossequio al principio di responsabilità finanziaria, è obbligata a far fronte, con i propri fondi, alle funzioni ad essa attribuite; successivamente, è previsto, in forza del principio di sussidiarietà, l'intervento solidaristico dello Stato, sul presupposto che le iniziative assunte dalla Regione non garantiscano la copertura degli oneri connessi all'evento emergenziale.

Le materie coinvolte – protezione civile e coordinamento della finanza pubblica – appartengono entrambe alla competenza legislativa concorrente, nella quale spetta allo Stato l'emanazione dei principi fondamentali; tuttavia, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 16 del 2010, la nozione di "principio fondamentale" non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, dovendosi tenere conto del contesto e del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto, e della peculiarità della materia. Nella stessa pronuncia, previo richiamo alle precedenti sentenze n. 284 e n. 237 del 2009, la Corte ha precisato che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, i principi comprendono anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali».

Nel caso di specie, secondo la difesa statale, le disposizioni introdotte dalla norma in oggetto interverrebbero in un ambito delimitato della materia «protezione civile» (quello relativo agli eventi di rilevanza soltanto locale), fissando l'obiettivo del preventivo concorso della finanza regionale nel sostenere le spese di esercizio delle funzioni regionali, nonché, con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'obiettivo di un riequilibrio della finanza pubblica, finora gravata dai costi della generalizzata socializzazione degli oneri derivanti da eventi emergenziali di portata soltanto locale.

L'Avvocatura generale dello Stato richiama le affermazioni della Corte costituzionale a proposito «dell'obbligo generale di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica» (sentenze n. 190 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007), sottolineando come, nella specie, la transitorietà del contenimento complessivo, secondo quanto indicato dalla stessa Corte (sentenze n. 297 del 2009 e n. 289 del 2008), sia insita nella situazione emergenziale.

Di qui la conclusione che l'eventuale impatto della norma censurata sull'autonomia finanziaria regionale si tradurrebbe in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sono richiamate le sentenze n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

7.2.3. — La difesa statale reputa non fondata anche la censura prospettata dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119, quinto comma, Cost., sotto il profilo della violazione del dovere solidaristico che sarebbe imposto dal predetto parametro, richiamato, in alcuni ricorsi (Liguria, Basilicata, Puglia, Abruzzo), unitamente all'art. 2 Cost.

A parte il rilievo sulla non compiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato osserva come il principio sancito dal quinto comma non riguardi gli eventi emergenziali, bensì «obiettivi di carattere programmatico relativi a consolidate realtà territoriali variamente deficitarie o complesse [...], sotto il profilo socio economico, infrastrutturale, di conformazione del territorio, di tutela del patrimonio storico ed artistico».

In tal senso deporrebbe la previsione contenuta nell'art. 16 della legge n. 42 del 2009, che, nell'indicare i principi e criteri direttivi per «gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione», stabilisce, tra l'altro, che tali interventi – «finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali» – siano attuati «secondo il metodo della programmazione pluriennale».

Il parametro evocato non potrebbe pertanto fondare il preteso obbligo dello Stato di finanziare direttamente, ed in via esclusiva, gli oneri derivanti dall'esercizio della funzione di protezione civile per eventi emergenziali di rilevanza locale.

In ogni caso poi, secondo la difesa statale, il percorso graduale di reperimento delle risorse finanziarie, delineato dalle norme impuginate, sarebbe in linea con il principio di responsabilità sussidiaria dello Stato, sancito dall'art. 119 Cost., nonché con il più generale principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.



7.2.4. — Per ragioni in parte analoghe, sarebbe insussistente anche la violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, prospettata da alcune ricorrenti (Liguria, Basilicata, Puglia e Abruzzo), sul rilievo che le norme censurate irragionevolmente porrebbero maggiori oneri a carico delle popolazioni già colpite dall'emergenza, discriminando i contribuenti su base territoriale.

La difesa statale ribadisce che il ricorso ad una maggiore pressione fiscale è previsto come eventuale, graduale e contenuto nei limiti massimi già fissati dalla legge, e non coinvolge i soggetti danneggiati, per i quali è sospeso o differito ogni adempimento e versamento, ai sensi dell'art. 5, comma 5-*ter*, della legge n. 225 del 1992. Così precisato, il contenuto della nuova disciplina non risulterebbe affatto irragionevole né discriminante. Limitatamente a quanto prospettato nel ricorso della Regione Puglia, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che la questione in oggetto, nella parte in cui fa riferimento al principio della capacità contributiva dei cittadini dei territori interessati dall'evento, sarebbe inammissibile prima ancora che non fondata, per la mancata evocazione dell'art. 53 Cost.

7.2.5. — Ad avviso della difesa statale risulterebbe non fondata pure la questione prospettata in riferimento agli artt. 23, 121 e 123 Cost., dalla sola Regione Liguria. Secondo la ricorrente, le disposizioni censurate, nella parte in cui individuano nel Presidente della Regione colpita dall'evento calamitoso l'organo competente a disporre l'aumento del prelievo fiscale, si porrebbero in contrasto con il principio di legalità, violando anche l'autonomia statutaria regionale e il riparto delle competenze tra organi regionali.

In senso contrario, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come, per un verso, il rispetto del principio di legalità sia assicurato dall'essere già previsto, con legge, il limite massimo entro il quale può disporsi l'aumento della pressione fiscale, e, per altro verso, l'intervento del Presidente della Regione rientri tra quei «mezzi e poteri straordinari» necessari – e per questo consentiti – per fronteggiare gli eventi emergenziali di cui all'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 225 del 1992. La titolarità del potere riconosciuto dalla citata norma è affidata al Presidente della Regione come organo rappresentativo dell'ente responsabile della politica locale, in conformità alle regole sul riparto di competenze dettate dall'art. 121 Cost.

7.2.6. — Del pari non fondata sarebbe, sempre secondo la difesa statale, la questione sollevata da tutte le ricorrenti in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione.

A parere delle Regioni che hanno promosso gli odierni giudizi, la normativa impugnata violerebbe gli indicati parametri nella parte in cui, disciplinando la materia di legislazione concorrente della protezione civile, non prevede alcuna forma di concertazione ai fini della valutazione della rilevanza nazionale dell'evento, da cui discende la possibilità, per la Regione colpita, di accedere in via prioritaria e non sussidiaria al Fondo nazionale di protezione civile.

L'Avvocatura generale dello Stato segnala come, in realtà, l'invocato principio di leale collaborazione sia assicurato dalla previsione dell'intesa nella fase di deliberazione dello stato di emergenza, secondo quanto previsto dall'art. 107, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 112 del 1998.

L'assunto troverebbe conferma nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2011, nella quale, a proposito della deliberazione dello stato di emergenza, è previsto che «le Regioni forniscano elementi conoscitivi al Dipartimento della protezione civile [...] per un'approfondita verifica dei presupposti che giustificano la dichiarazione dello stato d'emergenza». Sarebbe in tal modo garantito il momento partecipativo e collaborativo delle Regioni nella qualificazione dell'evento come di «rilevanza nazionale», ai fini dell'accesso diretto al finanziamento statale.

Pertanto, nemmeno in caso di eventi emergenziali localmente circoscritti l'accesso al Fondo nazionale di protezione civile risulterebbe rimesso ad una «valutazione politica» del Governo, dovendosi collegare la possibilità di accesso, prevista dal comma 5-*quiquies*, alla circostanza che la Regione interessata abbia effettivamente assunto le iniziative di sua competenza previste nel comma 5-*quater*.

A tale proposito, nella citata direttiva si legge che «le amministrazioni regionali, quindi, potranno richiedere al Dipartimento della protezione civile l'attivazione delle misure di cui al comma 5-*quiquies*, attestando di avere concretamente esperito le iniziative di propria competenza di cui al comma 5-*quater* [...]. Il Dipartimento della protezione civile verifica la disponibilità del Fondo per la protezione civile e qualora tale Fondo fosse inadeguato, inoltrerà al Ministero dell'economia e delle finanze una motivata richiesta di attivazione del Fondo di cui all'art. 28 della legge n. 196 del 2009, fornendo allo stesso Ministero gli elementi dimostrativi sia del fabbisogno che dell'oggettiva impossibilità di farvi fronte con l'attivazione delle richiamate iniziative, ai fini della valutazione circa l'attivazione del Fondo per le spese impreviste».

8. — In prossimità dell'udienza, le Regioni Liguria, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana hanno depositato memorie nelle quali contestano quanto affermato dalla difesa statale ed insistono nelle conclusioni già rassegnate nei rispettivi ricorsi.



*Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Liguria (reg. ric. n. 38 del 2011), Basilicata (reg. ric. n. 39 del 2011), Puglia (reg. ric. n. 40 del 2011), Marche (reg. ric. n. 41 del 2011), Abruzzo (reg. ric. n. 42 del 2011) e Toscana (reg. ric. n. 43 del 2011) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), per violazione, nel complesso, degli articoli 1, 2, 3, 23, 77, 117, 118, 119, 121 e 123 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

I giudizi, in considerazione della loro connessione oggettiva devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2. — Preliminarmente, occorre rilevare che le Regioni Liguria e Basilicata hanno impugnato genericamente i nuovi commi 5-*quater* e 5-*quinquies* della legge n. 225 del 1992, mentre le Regioni Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana hanno impugnato l'intero comma 5-*quater* ed il solo primo periodo del comma 5-*quinquies*.

In ogni caso, anche le Regioni Liguria e Basilicata appuntano, nella sostanza, le proprie censure sul solo primo periodo del comma 5-*quinquies*, per cui deve ritenersi che esso costituisca l'oggetto dell'impugnativa regionale.

3. — La questione sollevata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., è ammissibile e fondata.

3.1. — Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004).

Con riferimento all'art. 77 Cost., questa Corte ha ribadito *in parte qua* la giurisprudenza sopra ricordata, riconoscendo che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, «ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali» (sentenza n. 6 del 2004).

Nella fattispecie, la Regione Liguria, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., motiva la ridondanza della suddetta censura sulle proprie attribuzioni costituzionali, facendo leva sul fatto che le norme impuginate incidono su un ambito materiale di competenza legislativa concorrente («protezione civile»). Attraverso il ricorso al decreto-legge, lo Stato avrebbe vincolato le Regioni utilizzando uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze del tutto diverse; inoltre, l'approvazione di una nuova disciplina «a regime», attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo.

Questa Corte condivide l'individuazione, operata dalla suddetta ricorrente, dell'ambito materiale di incidenza delle norme impuginate, con la conseguenza che la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Ricorrono, quindi, le condizioni per prendere in esame la questione relativa alla pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle norme statali impuginate.

3.2. — Preliminarmente, occorre osservare che le disposizioni oggetto di ricorso sono state introdotte nel corpo del d.l. n. 225 del 2010 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Esse non facevano parte, pertanto, del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica.

Va rilevato altresì che le disposizioni di cui sopra regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. Si tratta quindi di una normativa «a regime», del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Il preambolo di tale atto con forza di legge così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno



alle imprese e alle famiglie, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti». Le disposizioni impugnate sono state inserite, in sede di conversione, nell'art. 2, nella cui rubrica si legge: «Proroghe onerose di termini».

Da quanto sopra esposto risulta palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe", in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile.

3.3. — Questa Corte ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; in conformità, sentenza n. 128 del 2008).

La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

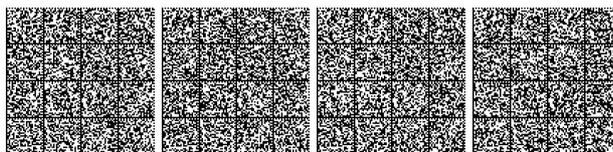
Da quanto detto si trae la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.

L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) — là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

3.4. — I cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti — pur attinenti ad oggetti e materie diversi — che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.

4. — La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.



4.1. — Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

Peraltro, il suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto degli odierni giudizi.

4.2. — Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Innanzitutto, il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere «il giorno stesso» della emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

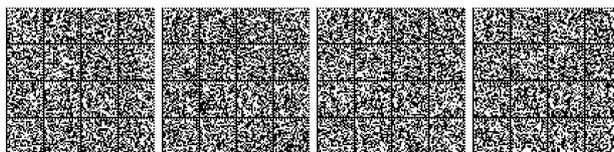
Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.

Non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica (in caso contrario, si porrebbero i problemi esaminati nel paragrafo 3.3 e risolti dalla giurisprudenza costituzionale ivi richiamata).

In definitiva, l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».

Considerato che le norme impugnate nel presente giudizio, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 225 del 2010, sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo, si deve concludere che le stesse sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.



5. — Come s'è detto al paragrafo 3.1, l'ammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dipende dalla denunciata lesione, ad opera delle norme impugnate, di competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni ricorrenti. Lo scrutinio delle censure di merito dimostra, peraltro, che alcune delle questioni sollevate sono fondate, come di seguito specificato.

5.1. — Le questioni sollevate in riferimento all'art. 119, commi primo, quarto e quinto sono fondate.

5.2. — In relazione al primo comma dell'art. 119 Cost., si deve osservare che le norme impugnate, in quanto impongono alle Regioni di deliberare gli aumenti fiscali in esse indicati per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile, in presenza di un persistente accentramento statale del servizio, ledono l'autonomia di entrata delle stesse. Parimenti, le suddette norme ledono l'autonomia di spesa, poiché obbligano le Regioni ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente.

5.3. — Risulta violato altresì il quarto comma dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni stesse.

5.4. — Peraltro, l'obbligo di aumento pesa irragionevolmente sulla Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso, con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore. Né vale obiettare — come ha fatto la difesa statale — che i soggetti danneggiati non verrebbero coinvolti nell'aumento della pressione fiscale, in quanto per gli stessi è sospeso o differito ogni adempimento o versamento, ai sensi dell'art. 5, comma 5-ter, della legge n. 225 del 1992. Se infatti gli adempimenti ed i versamenti sono sospesi o differiti, le obbligazioni cui si riferiscono rimangono valide e vincolanti; tra queste rientrano gli aumenti tributari previsti dalle norme impugnate, che, scaduti i termini di sospensione o di differimento, finirebbero per gravare, pro quota, anche sulle popolazioni colpite dalla catastrofe, le quali dalle istituzioni riceverebbero in tal modo una risposta non coerente con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

5.5. — Le norme censurate contraddicono inoltre la *ratio* del quinto comma dell'art. 119 Cost.: le stesse, anziché prevedere risorse aggiuntive per determinate Regioni «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quali sono quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili), al contrario, impongono alle stesse Regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali.

6. — La previsione contenuta nel comma 5-quater, secondo cui «il Presidente della regione interessata» è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali ivi previsti, si pone in contrasto con l'art. 23 Cost., in quanto viola la riserva di legge in materia tributaria, e con l'art. 123 Cost., poiché lede l'autonomia statutaria regionale nell'individuare con norma statale l'organo della Regione titolare di determinate funzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2008, n. 387 del 2007).

7. — Sono assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI



n. 23

*Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un senatore per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno di due magistrati - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano - Mancato rispetto del termine perentorio per il deposito degli atti notificati presso la cancelleria della Corte costituzionale - Improcedibilità del ricorso.**

- Deliberazione Senato della Repubblica del 21 aprile 2010, documento IV-ter n. 14/A.
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24, comma 3.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 21 aprile 2010, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Raffaele Iannuzzi nei confronti di Gioacchino Natoli e Giancarlo Caselli, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano con ricorso notificato il 6 maggio 2011, depositato in cancelleria il 28 giugno 2011 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di merito.

Udito nella camera di consiglio del 14 dicembre 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che, con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 14 dicembre 2010, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla deliberazione con la quale l'Assemblea, approvando, il 21 aprile 2010, il documento IV-ter n. 14/A, ha dichiarato la insindacabilità delle opinioni espresse da Raffaele Iannuzzi, all'epoca dei fatti senatore della Repubblica, nei confronti dei magistrati dott. Gioacchino Natoli e Giancarlo Caselli;

che tali dichiarazioni hanno determinato l'instaurazione, a carico del predetto Iannuzzi, del procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa, di cui agli artt. 595, commi primo e terzo, del codice penale, e agli artt. 13 e 21 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), perché, quale autore dell'articolo pubblicato sul settimanale Panorama dell'8 febbraio 2007, dal titolo «Non si uccidono così i marescialli», aveva usato espressioni ritenute diffamatorie nei confronti dei predetti magistrati;

che, all'udienza preliminare del 10 febbraio 2009, avendo la difesa dell'imputato comprovato che lo stesso era senatore all'epoca dei fatti, il Giudice per le indagini preliminari ha disposto, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), la trasmissione di copia degli atti al Senato, e sospeso il procedimento nei confronti di Iannuzzi;

che il Senato della Repubblica, nel corso della seduta pomeridiana del 21 aprile 2010, in accoglimento della proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ha dichiarato che il fatto oggetto del procedimento



stesso concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade, pertanto, nella ipotesi di cui all'art. 68 della Costituzione;

che, a seguito di tale delibera, la difesa dell'imputato, alla udienza preliminare del 29 settembre 2010, ha chiesto la emissione di una sentenza di non doversi procedere, mentre il pubblico ministero ed il difensore delle parti civili hanno chiesto che il Giudice per le indagini preliminari sollevi conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost.;

che, secondo il predetto Giudice, ricorrono i presupposti per accogliere quest'ultima richiesta, dato che, sulla base dei principi delineati dalla costante giurisprudenza costituzionale, la insindacabilità delle affermazioni di un componente del Parlamento della Repubblica deve connettersi alla esistenza di un effettivo nesso tra le affermazioni espresse fuori dall'ambito parlamentare e le funzioni in concreto svolte dal singolo parlamentare, di modo che si possa affermare che le prime sono espressione diretta delle seconde;

che, sempre secondo il Giudice ricorrente, non è sufficiente un semplice collegamento di argomento, e di contesto, tra l'attività parlamentare e le dichiarazioni rese, essendo, invece, necessario che queste ultime siano identificabili come espressione dell'attività effettivamente svolta dal parlamentare;

che, osserva inoltre il ricorrente, questa Corte ha ripetutamente chiarito che il nesso funzionale di cui all'art. 68 Cost. non può risolversi in un privilegio personale confliggente in modo irrimediabile con i diritti fondamentali di altri soggetti e che, nella individuazione dei criteri per valutare il nesso funzionale, è stato affermato che è necessario che le dichiarazioni siano sostanzialmente riprodotte dell'opinione sostenuta in sede parlamentare e una sostanziale contestualità, in quanto il nesso funzionale non può tollerare segmenti temporali di tale ampiezza da risultare incompatibile con la stessa finalità divulgativa;

che, nel caso di specie, ad avviso del ricorrente, non sussiste né il presupposto della contestualità cronologica tra l'articolo di stampa e la iniziativa parlamentare, né un collegamento tra l'articolo medesimo e la questione inerente alla legislazione in materia di "pentiti" ed all'uso che in sede giudiziaria e politica ne possa essere fatto;

che, infatti – rileva ancora il ricorrente – l'articolo in questione contiene affermazioni che investono la condotta di diversi soggetti in contesti non direttamente riferibili alla gestione dei "pentiti" o delle dichiarazioni rese da costoro;

che, in conclusione, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano ha chiesto che la Corte, previa declaratoria di ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato da lui promosso, dichiari che non spettava al Senato della Repubblica la valutazione della condotta addebitabile al senatore Iannuzzi in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68 Cost., annullando la delibera adottata dal Senato medesimo il 21 aprile 2010;

che questa Corte, con ordinanza n. 142 del 2011, ha dichiarato, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, rilevando che, sotto il profilo del requisito soggettivo, tale conflitto è sollevato da organo legittimato ad essere parte del conflitto tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene e che, parimenti, è legittimato ad essere parte del conflitto il Senato della Repubblica, nei cui confronti il conflitto medesimo è stato sollevato, quale organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, quanto al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita da parte della impugnata deliberazione del Senato della Repubblica;

che, successivamente, dopo aver provveduto a notificare, in data 6 maggio 2011, la predetta ordinanza di ammissibilità al Senato della Repubblica, il ricorrente ha depositato la copia notificata del ricorso e dell'ordinanza di ammissione in data 28 giugno 2011, oltre il termine perentorio di venti giorni dall'ultima notifica, di cui all'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 16 marzo 1956;

che si è costituito nel presente conflitto, con memoria del 24 maggio 2011, il Senato della Repubblica, chiedendo alla Corte di dichiarare che quelle rese *extra moenia* dal senatore Iannuzzi fossero dichiarazioni collegate da nesso funzionale con l'attività parlamentare dello stesso e, pertanto, coperte dalla garanzia dell'insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica in riferimento alla deliberazione con la quale l'Assemblea, approvando, il 21 aprile 2010, il documento IV-ter n. 14/A, ha dichiarato la insindacabilità delle opinioni espresse da Raffaele Iannuzzi, all'epoca dei fatti senatore della Repubblica, nei confronti dei magistrati dott. Gioacchino Natoli e Giancarlo Caselli;



che questa Corte, con la citata ordinanza n. 142 del 2011, in base all'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha assegnato al ricorrente il termine di sessanta giorni, dalla comunicazione della stessa, per effettuare la notificazione al Senato della Repubblica e il successivo termine di trenta giorni dall'ultima notificazione per il deposito degli stessi nella cancelleria della Corte;

che il ricorrente, in attuazione della predetta ordinanza, ha provveduto a chiedere la notificazione del ricorso introduttivo all'ufficio unico delle notificazioni (UNEP) presso la Corte d'appello di Milano in data 26 aprile 2011;

che, in esecuzione della richiesta del Gip, la Corte d'appello ha provveduto a notificare gli atti suindicati al Senato della Repubblica, a mezzo posta, in data 6 maggio 2011 – in tal modo assicurando il rispetto del primo termine, di sessanta giorni, assegnato da questa Corte con la citata ordinanza;

che, successivamente, tuttavia, il Giudice per le indagini preliminari ha depositato gli atti notificati, con la prova della loro notificazione, nella cancelleria di questa Corte, in data 28 giugno 2011;

che, pertanto, tale deposito risulta effettuato oltre il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione stabilito dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, come questa Corte ha già avuto modo di osservare (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2005 e n. 172 del 2002 ed ordinanze n. 317 del 2011, n. 41 del 2010, n. 188 del 2009, n. 430 del 2008, n. 253 del 2007 e n. 304 del 2006), il predetto termine – al pari del termine per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità – ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza, perché da esso decorre l'intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito;

che, poiché tale deposito degli atti deve avvenire – ai sensi dello stesso art. 24, comma 3, delle norme integrative – «con la prova delle notificazioni», il *dies a quo* della decorrenza del termine va ragionevolmente individuato nel momento in cui il ricorrente, se diligentemente attivatosi, ha avuto la disponibilità della prova delle notificazioni (v. ordinanza n. 188 del 2009);

che, in proposito con riguardo al caso in esame non esclude la tardività del deposito la circostanza che la *relata* di notifica al Senato della Repubblica sia stata restituita al Giudice ricorrente solo il 9 giugno 2011, quando il citato termine per il deposito degli atti notificati era già decorso, dal momento che prima di tale data – già successiva alla scadenza del termine di trenta giorni – il ricorrente, facendo uso di una normale diligenza, già avrebbe dovuto informarsi circa l'esito e la data della notifica, richiesta il 26 aprile;

che, invero, questa Corte ha già avuto modo di affermare, con riferimento ad un caso analogo, nel quale la notifica era avvenuta a mezzo del servizio postale, che «mentre l'ufficiale giudiziario incaricato della notifica è tenuto ad eseguirla senza indugio e comunque entro il termine prefissato dall'autorità per gli atti da essa richiesti [...], nessuna norma impone all'ufficiale giudiziario l'obbligo di restituire gli atti al richiedente nel domicilio o nella sede di questo» e che «è il notificante che deve diligentemente attivarsi, facendo in modo – per quanto egli può controllare – che il procedimento di notificazione si concluda, con il ritorno degli atti nella sua disponibilità, nel tempo utile per il rituale proseguimento del processo» (sentenza n. 247 del 2004);

che dunque, con riferimento al ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, non può procedersi allo svolgimento della fase di merito del giudizio sul conflitto di attribuzione, non risultando rispettato il termine perentorio per il deposito degli atti notificati nella cancelleria di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, nei confronti del Senato della Repubblica ed indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI



## N. 24

Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Energia - Norme della Regione Puglia - Disciplina degli impianti di distribuzione di carburanti e GPL - Prescrizione di condizioni di sicurezza ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa statale, da applicarsi anche agli impianti già realizzati ma non ancora collaudati - Asserita irragionevolezza del differente trattamento riservato agli impianti già realizzati in ragione dell'intervenuto collaudo - Asserita compressione dell'iniziativa economica privata, per la mancata previsione di un meccanismo di tipo indennitario in favore degli impianti realizzati ma non collaudati - *Ius superveniens* direttamente incidente sulla norma censurata - Spettanza al giudice rimettente della valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.**

- Legge della Regione Puglia 12 ottobre 2009, n. 21, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 41.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Puglia 12 ottobre 2009, n. 21 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, con ordinanza del 27 dicembre 2010, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione della società Toil s.p.a.;

udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ordinanza deliberata il 27 dicembre 2010, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Puglia 12 ottobre 2009, n. 21 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009), nella parte in cui, disciplinando gli impianti di distribuzione di carburanti e GPL, prescrive condizioni di sicurezza ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa statale, da applicarsi anche agli impianti già realizzati ma non ancora collaudati;

che il rimettente è investito del ricorso proposto dalla società Toil s.p.a., nei confronti del Comune di Casarano e della Regione Puglia, per ottenere l'annullamento del provvedimento regionale del 19 maggio 2010 con il quale sono state sospese le operazioni di collaudo dell'impianto di distribuzione di carburanti e GPL, realizzato dalla ricorrente;

che, secondo quanto riferisce il giudice *a quo*, la predetta società, munita delle prescritte autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio dell'impianto, aveva ultimato i lavori di realizzazione dello stesso e richiesto al Comune di Casarano di procedere al collaudo;

che in data 12 maggio 2010 il Comune di Casarano aveva convocato, per il 21 maggio successivo, la Commissione per l'espletamento del collaudo, ai sensi dell'art. 16 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2004, n. 23 (Razionalizzazione e ammodernamento della rete distributiva dei carburanti) e dell'art. 22 del Regolamento della Regione Puglia 10 gennaio 2006, n. 2 (Razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva dei carburanti sulla rete stradale ordinaria);



che, prima della conclusione delle operazioni di collaudo, è stata approvata la legge reg. Puglia n. 21 del 2009, la quale ha introdotto, all'art. 13, una nuova disciplina in materia di sicurezza degli impianti di distribuzione di carburanti e GPL, sicché l'Amministrazione regionale ha comunicato la sospensione del collaudo, in ragione della rilevata inadeguatezza dell'impianto alle nuove prescrizioni;

che, riferisce ancora il rimettente, nel ricorso per l'annullamento del provvedimento di sospensione del collaudo, la società Toil s.p.a. ha dedotto «l'eccesso di potere per irragionevolezza dell'azione amministrativa», la violazione dell'art. 13 della legge reg. Puglia n. 21 del 2009 e dell'art. 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nonché l'illegittimità costituzionale della norma regionale indicata, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 117 Cost.;

che, in particolare, la società ricorrente ha precisato di avere realizzato l'impianto nel rispetto di quanto prescritto, in tema di distanze di sicurezza esterne, dall'allegato A), punti 13.2. e 13.3., del d.P.R. 24 ottobre 2003, n. 340 (Regolamento recante disciplina per la sicurezza degli impianti di distribuzione stradale di G.P.L. per autotrazione), e di avere ottenuto il parere favorevole del Comando provinciale dei Vigili del fuoco, sicché, non risultando oggettivamente possibile alcuna modifica o adeguamento dell'impianto già realizzato alle nuove prescrizioni introdotte dall'art. 13 della legge reg. Puglia n. 21 del 2009, tale disposizione non potrebbe trovare applicazione al caso di specie;

che infatti, secondo la società ricorrente, il riferimento contenuto nell'art. 13 citato agli «impianti non ancora collaudati» riguarderebbe soltanto gli impianti suscettibili di adeguamento alle nuove prescrizioni, e tale interpretazione sarebbe avvalorata dal fatto che la legge reg. Puglia n. 21 del 2009 non disciplina in alcun modo gli effetti derivanti dalla impossibilità di realizzare tale adeguamento, né predispose un sistema di indennizzo a favore dei soggetti, già autorizzati, che si vengano a trovare nella condizione di non poter più esercitare l'attività in oggetto;

che, diversamente, sempre secondo la società ricorrente, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 41 e 117 Cost.;

che il rimettente, dopo aver dato atto che nessuna delle Amministrazioni intime si è costituita nel giudizio principale, procede all'esame della norma censurata, la quale stabilisce che «gli impianti di distribuzione carburanti e GPL di nuova realizzazione, compresi quelli già realizzati non ancora collaudati e quelli esistenti in caso di potenziamento della capacità complessiva [...], devono assicurare il rispetto delle seguenti condizioni [...]»;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione in oggetto avrebbe posto una chiara distinzione tra gli impianti già realizzati, collaudati e funzionanti, che non sono destinatari delle nuove disposizioni, e gli impianti di nuova realizzazione – compresi quelli non ancora collaudati –, che invece sono tenuti al rispetto delle nuove prescrizioni in materia di sicurezza;

che, peraltro, la stessa disposizione esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione «anche gli impianti di nuova realizzazione già collaudati»;

che, stante la richiamata formulazione letterale della norma censurata, il rimettente assume di non poter accedere all'interpretazione prospettata dalla ricorrente, e solleva questioni di legittimità costituzionale della stessa norma per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., mentre reputa insussistente la lesione dell'art. 117 Cost. «in ragione della latitudine della competenza regionale in materia di impianti di distribuzione di carburanti, che riguarda ogni aspetto, compreso quello relativo alle distanze di sicurezza»;

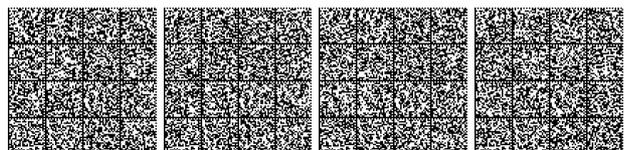
che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* si limita ad osservare come, esclusa la praticabilità dell'interpretazione riduttiva della disposizione regionale, propugnata dalla parte ricorrente, in difetto di una pronuncia di accoglimento delle questioni il ricorso andrebbe respinto;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, lo stesso giudice riprende gli argomenti svolti dalla ricorrente nel giudizio principale, a sostegno delle eccezioni di illegittimità costituzionale della norma regionale;

che, in particolare, è evidenziata l'irragionevolezza della distinzione tra impianti collaudati e non ai fini dell'applicazione della nuova disciplina, dichiaratamente volta a rafforzare la tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica dal rischio di incendi ed esplosioni;

che il rimettente evidenzia come, una volta che si ritenga l'attività in esame oggettivamente pericolosa, dovrebbe darsi preminente rilievo all'interesse pubblico, a prescindere dall'avvenuto rilascio del certificato di collaudo, dovendosi altrimenti ritenere che tale interesse sia già sufficientemente garantito dalla conformità dell'impianto alle prescrizioni dettate dalla normativa statale contenuta nel d.P.R. n. 340 del 2003, come avvenuto nella specie;

che la condizione degli impianti di nuova realizzazione non ancora collaudati non sarebbe affatto diversa da quella degli impianti per i quali la procedura di collaudo risultava già conclusa al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, sicché il differente trattamento previsto dal legislatore regionale risulterebbe privo di giustificazione;



che, pertanto, la norma regionale sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non esclude dal proprio ambito di applicazione «anche le strutture autorizzate, già realizzate o in fase di realizzazione, che, ancorché non collaudate, siano insuscettibili di materiale modificazione e/o adeguamento» alle nuove prescrizioni di sicurezza;

che l'irragionevolezza della distinzione posta alla base del differente trattamento degli impianti già realizzati, in ragione dell'intervenuto collaudo, ridonderebbe anche in lesione del parametro che tutela l'iniziativa economica privata;

che la norma censurata, infatti, imporrebbe un sacrificio ingiustificato a coloro i quali hanno avviato, o perfino completato, il proprio programma di investimento nel rispetto della normativa statale, prima dell'entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 21 del 2009;

che il rimettente prospetta, in via subordinata, la violazione dell'art. 41 Cost., in considerazione del fatto che la disposizione oggetto di censura non ha previsto un meccanismo di tipo indennitario, volto a compensare il sacrificio economico imposto ai titolari di impianti realizzati sulla base di provvedimenti autorizzativi legittimamente emessi, che non possano essere modificati e adeguati alle prescrizioni introdotte dalla sopravvenuta disciplina;

che, con memoria depositata il 29 marzo 2011, la società Toil s.p.a. si è costituita nel giudizio incidentale per invocare la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Puglia n. 21 del 2009, svolgendo argomenti sostanzialmente assimilabili a quelli del rimettente, alla cui sintesi si può dunque rinviare.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, dubita, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Puglia 12 ottobre 2009, n. 21 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009), nella parte in cui, disciplinando l'attività di distribuzione di carburanti e GPL, prescrive condizioni di sicurezza ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa statale, da applicarsi anche agli impianti già realizzati ma non ancora collaudati;

che il rimettente deve decidere sulla domanda di annullamento del provvedimento con il quale è stata disposta la sospensione del collaudo dell'impianto di distribuzione di carburanti e GPL realizzato dalla società Toil s.p.a., previa autorizzazione del Comune di Casarano, in epoca antecedente all'entrata in vigore della norma censurata;

che tale impianto, per ammissione della stessa società Toil s.p.a., costituitasi anche nel giudizio di legittimità costituzionale, non è rispondente alle condizioni di sicurezza previste dalla predetta norma, né risulta suscettibile di adeguamento;

che il giudice *a quo*, prima di argomentare le ragioni dell'asserito contrasto della norma regionale con i parametri evocati, dà conto della impossibilità di procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma stessa, che escluda dal relativo ambito di applicazione gli impianti già realizzati ma, come nella specie, non ancora collaudati alla data di entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 21 del 2009;

che, in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è entrato in vigore l'art. 29 della legge della Regione Puglia 6 luglio 2011, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011), il quale prevede testualmente che «l'articolo 13 della legge regionale 12 ottobre 2009, n. 21 [...] non si applica agli impianti che siano stati autorizzati dai comuni antecedentemente alla data di entrata in vigore della stessa legge»;

che, a fronte di tale *ius superveniens*, che incide direttamente sulla norma censurata, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate;

che, di conseguenza, deve essere disposta la restituzione degli atti allo stesso rimettente affinché proceda alla predetta valutazione, alla luce del nuovo quadro normativo (*ex plurimis*, ordinanze n. 326, n. 296 e n. 216 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI



## n. 25

## Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Relativa norma incriminatrice - Applicabilità anche alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Eccezione di inammissibilità per oscurità del *petitum* - Reiezione.**

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

**Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Relativa norma incriminatrice - Applicabilità anche alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - Reiezione.**

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

**Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Relativa norma incriminatrice - Applicabilità anche alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Asserita violazione del principio di uguaglianza per soggezione alla medesima pena di soggetti che fruiscono di un termine sensibilmente differenziato per corrispondere il tributo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, promosso dal Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di H.N., con ordinanza del 10 marzo 2011, iscritta al n. 201 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2011.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 10 marzo 2011, il Tribunale di Torino, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, «limitatamente alle omissioni [...] relative all'anno 2005»;

che il giudice *a quo* rileva come la norma denunciata punisca con la pena indicata dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 chiunque non versa, nei limiti ivi previsti, l'imposta sul valore aggiunto (IVA), dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo;

che, alla luce della disciplina tributaria concernente tale versamento in acconto – e, in particolare, dell'art. 6, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 405, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991)» – il reato in esame si consuma, quindi, nel mese di dicembre (segnatamente, il 27 dicembre) dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'imposta dovuta: sicché, in pratica, il soggetto che, in base alla dichiarazione annuale, risulti debitore per IVA in misura superiore a 50.000 euro (costituente la soglia di punibilità prevista dal richiamato art. 10-bis), fruirebbe di un termine di dodici mesi per corrispondere il tributo, al fine di non incorrere in responsabilità penale;

che, con riferimento all'imposta dovuta per l'anno 2005, detto termine risulterebbe, di contro, assai più breve: essendo stata la norma incriminatrice introdotta dal decreto-legge n. 223 del 2006 – entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione (4 luglio 2006) e non recante alcuna disposizione transitoria relativa alla fattispecie criminosa in questione – il contribuente avrebbe avuto, infatti, a disposizione, per eseguire il versamento, solo il periodo intercorrente tra luglio e dicembre 2006;

che la norma censurata si porrebbe, di conseguenza, in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto punirebbe allo stesso modo due condotte differenti: vale a dire, tanto quella di chi ometta il versamento dell'IVA per l'anno 2005, avendo a disposizione solo il più ristretto termine dianzi indicato; quanto quella di chi ometta il versamento dell'imposta per gli anni successivi, fruendo dell'ordinario termine annuale;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, nel quale l'imputato è chiamato a rispondere del reato previsto dalla norma censurata proprio per avere omesso il pagamento dell'IVA dovuta, in base alla dichiarazione annuale, per l'anno 2005, per un importo di euro 79.177;

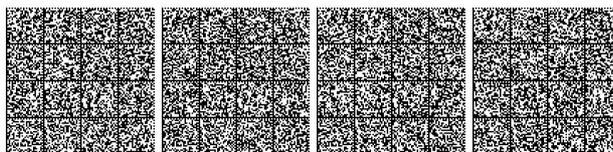
che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per oscurità del *petitum* e insufficiente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, o, comunque, manifestamente infondata nel merito.

Considerato che la questione di legittimità costituzionale, oggetto dell'odierno scrutinio, è identica – anche nel tenore letterale delle argomentazioni di supporto – a quella precedentemente sollevata dallo stesso Tribunale di Torino e decisa da questa Corte con ordinanza n. 224 del 2011;

che le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato non sono fondate, conformemente a quanto già deciso con la citata ordinanza in rapporto ad eccezioni omologhe;

che quanto, infatti, all'asserita oscurità del *petitum*, deve rilevarsi come dal tenore del dispositivo e della motivazione dell'ordinanza di rimessione emerga, in realtà, in modo sufficientemente chiaro che il giudice *a quo* chiede a questa Corte una pronuncia che escluda l'applicabilità della norma incriminatrice censurata all'omesso versamento dell'IVA relativa all'anno 2005;

che neppure è ravvisabile il denunciato difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza: il rimettente motiva, infatti, adeguatamente la prima, riferendo che all'imputato nel giudizio principale è contestato il reato di omesso versamento dell'IVA proprio in relazione all'anno di imposta 2005, per un importo superiore alla soglia di punibilità prevista, ed enuncia in modo parimenti chiaro la ragione che, a suo avviso, renderebbe la norma censurata contrastante, *in parte qua*, col parametro costituzionale evocato (ossia il fatto che vengano sottoposti alla medesima pena soggetti che fruiscono di un termine sensibilmente differenziato per eseguire il versamento di imposta penalmente rilevante);



che la questione – se pure ammissibile – è, tuttavia, manifestamente infondata nel merito;

che, con la citata ordinanza n. 224 del 2011, questa Corte ha, infatti, rilevato come, in base alla propria costante giurisprudenza, non contrasti, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo costituisce un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche;

che, di conseguenza, la circostanza che – in base alla ricostruzione operata dal giudice *a quo* – per ragioni collegate alle meccaniche di entrata in vigore della norma incriminatrice, il debitore di IVA per l'anno 2005 venga a disporre, al fine di eseguire il versamento – o, meglio, per decidere se effettuarlo o meno con la consapevolezza che la sua omissione avrà conseguenze penali (essendo il pagamento doveroso, in base alla normativa tributaria, già prima e indipendentemente dall'introduzione della nuova incriminazione) – di un termine minore di quello accordato ai contribuenti per gli anni successivi, non può ritenersi, di per sé, lesiva del parametro costituzionale evocato;

che, d'altro canto, il termine di oltre cinque mesi e mezzo (dal 4 luglio 2006 al 27 dicembre 2006), riconosciuto al soggetto in questione (in luogo dei quasi dodici mesi "ordinari"), non può ritenersi intrinsecamente incongruo, ossia talmente breve da pregiudicare o da rappresentare, di per sé, un serio ostacolo all'adempimento;

che, correlativamente, neppure può considerarsi lesivo del principio di eguaglianza il fatto che la norma censurata sottoponga allo stesso trattamento sanzionatorio soggetti che fruiscono di termini comunque differenti per il versamento idoneo ad evitare la responsabilità penale;

che al legislatore è, infatti, consentito includere in uno stesso paradigma punitivo una pluralità di fattispecie diverse per struttura e disvalore, spettando, in tali casi, al giudice far emergere la differenza tra le varie condotte tramite la graduazione della pena nell'ambito della forbice edittale, nella specie sufficientemente divaricata a tal fine (da sei mesi a due anni di reclusione);

che, non essendo stati prospettati argomenti nuovi e ulteriori rispetto a quelli già esaminati, anche l'odierna questione va, dunque, dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

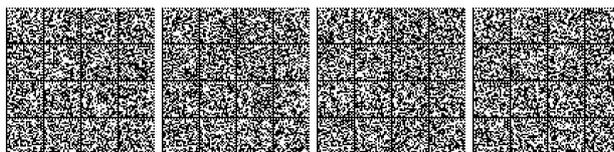
*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* FRIGO

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI



n. 26

Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Separazione giudiziale dei coniugi - Udienza presidenziale per l'esperimento del tentativo di conciliazione - Previsione che i coniugi debbano comparire personalmente con l'assistenza del difensore - Asserita impossibilità di esperire il tentativo di conciliazione ove una parte non sia munita di assistenza legale - Difetto di adeguata motivazione sull'oggetto - Inosservanza dell'obbligo di interpretazione costituzionalmente conforme - Uso improprio dell'incidente di costituzionalità per finalità di avallo interpretativo - Evocazione apodittica dei parametri - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. proc. civ., artt. 707, primo comma, 708, primo comma, come sostituiti dall'art. 2, comma 3, lett. e-ter del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80, e art. 708, intero testo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 29, 30, 31, 111.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 707, primo comma, e 708, primo comma, del codice di procedura civile, come sostituiti dall'art. 2, comma 3, lettera e-ter) del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), nonché dell'intero testo dello stesso articolo 708, promosso dal Tribunale di Lamezia Terme nel procedimento vertente tra S.C. e P.A. con ordinanza del 5 maggio 2011, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di separazione personale dei coniugi in cui, nell'udienza di comparizione davanti al presidente, il marito resistente è comparso (anche a seguito di rinvio) in assenza di difensore, il Presidente del Tribunale di Lamezia Terme, con ordinanza emessa il 5 maggio 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 29, 30, 31 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 707, primo comma, e 708, primo comma, del codice di procedura civile – come sostituiti dall'art. 2, comma 3, lettera e-ter), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale),



convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali) – e dell'articolo 708, intero testo, dello stesso codice, nella parte in cui si prevede che «i coniugi debbono [e non “possono”] comparire personalmente davanti al presidente con l'assistenza del difensore»;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva che, ove il resistente (che ha dichiarato di non volere alcuna assistenza tecnica) si considerasse non comparso, si dovrebbe procedere ai sensi dell'art. 707, terzo comma, cod. proc. civ., con l'adozione dei provvedimenti di cui al successivo art. 708, terzo comma, senza poterlo ascoltare e senza, soprattutto, poter esperire il tentativo di conciliazione previsto dalla legge, conseguenze che viceversa non si produrrebbero ove venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme censurate;

che, inoltre, il rimettente deduce che il contenuto dell'art. 707, primo comma, cod. proc. civ., è univoco, nel senso che «i coniugi debbono comparire personalmente davanti al presidente con l'assistenza del difensore»; e che pertanto il dato testuale non consente dubbi ermeneutici, essendo stata voluta «l'assistenza necessaria» nell'intero svolgimento dell'udienza presidenziale (sia nella fase del tentativo di conciliazione che in quella successiva al fallimento del tentativo stesso), con la conseguenza appunto che, nel caso in cui il coniuge convenuto si presenti davanti al presidente sprovvisto dell'assistenza di un difensore, deve considerarsi non comparso, applicandosi quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 707 cod. proc. civ.;

che, d'altronde, neppure sarebbe possibile una interpretazione adeguatrice, volta a ritenere che la comparizione della parte senza l'assistenza del difensore non assuma giuridico rilievo, dal momento che il giudice non potrebbe «piegare la disposizione fino a spezzarne il legame con il dato letterale»; laddove – poiché la novella del 2005 ha rovesciato il regime giuridico in esame che, prima delle modifiche intercorse, «prevedeva che le parti non potessero farsi assistere dal proprio difensore nella fase presidenziale (divieto, poi, limitato alla sola prima fase dell'udienza presidenziale, Corte cost. sentenza n. 151/1971)» – una interpretazione della norma nel senso che essa non preveda la necessaria assistenza del difensore «tradirebbe palesemente la *intentio legis* che sorregge il nuovo art. 707, comma I, c.p.c., con una surrettizia forma di intervento normativo correttivo»;

che, nel merito, il rimettente sottolinea che, precedentemente alla riforma del 2005, il primo comma dell'art. 707 cod. proc. civ. aderiva ad un'ottica esattamente opposta a quella odierna, disponendo (in combinato disposto con il successivo art. 708, primo comma) che i coniugi dovessero comparire personalmente davanti al presidente senza l'assistenza di difensore;

che il giudice *a quo* ricorda che tale previsione era stata temperata dalla Corte che (con la sentenza n. 151 del 1971) aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme ora impugnate, nella parte in cui, ai coniugi comparsi personalmente davanti al presidente del tribunale, e in caso di mancata conciliazione, era inibito di essere assistiti dai rispettivi difensori, con la conseguenza che il divieto era venuto meno senza, però, che l'assistenza fosse stata resa obbligatoria; e che (nella successiva sentenza n. 201 dello stesso anno) aveva chiarito che il «diritto» di farsi assistere dal difensore durante lo svolgimento dell'udienza presidenziale nel giudizio di separazione sorgeva per le parti nella fase successiva al fallimento del tentativo di conciliazione, ritenendo legittimo, giustificato ed opportuno il «divieto di assistenza del difensore» nella prima fase presidenziale ovvero quella del tentativo di conciliazione;

che il rimettente rileva quindi come il legislatore del 2005 (rimuovendo l'*exceptio* all'art. 82 cod. proc. civ. e rendendo l'assistenza «obbligatoria») abbia determinato una lesione al principio affermato nella richiamata giurisprudenza costituzionale; e ritiene che l'art. 707, primo comma, cod. proc. civ., ove «preclude la fase presidenziale, *in toto*, al coniuge resistente sprovvisto di assistenza, strappa il tessuto connettivo delle disposizioni in esame creando un *vulnus* alla tutela apprestata alla famiglia ed al rapporto di coniugio dagli artt. 29-31 Cost.», violando, altresì l'art. 24 Cost., con «ripercussioni sul principio del giusto processo (art. 111 Cost.) che viene ad essere, in ogni caso, compromesso in uno degli ambiti più delicati e sensibili», e l'art. 3 Cost., per irrazionalità, giacché «nella prima fase dell'udienza presidenziale, l'assistenza obbligatoria sostituisce il divieto di assistenza pur essendo rimasta inalterata la *ratio*».



Considerato che – in ragione della dichiarazione di non voler fruire di difensore, resa dal convenuto nel corso della udienza presidenziale di separazione giudiziale dei coniugi (e reiterata in altra successiva udienza di rinvio concessa appunto per consentirgli di munirsi di difesa legale) – il Presidente del Tribunale di Lamezia Terme dubita della legittimità costituzionale degli articoli 707, primo comma, e 708, primo comma, del codice di procedura civile (come sostituiti dall'art. 2, comma 3, lettera *e-ter*, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale»), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), oltre che dell'intero testo dell'articolo 708, nella parte in cui si prevede che «i coniugi debbono [anziché “possono”] comparire personalmente davanti al presidente con l'assistenza del difensore», rendendo, conseguentemente, impossibile esperire il tentativo di conciliazione nel caso in cui il convenuto non sia munito di assistenza legale;

che, pertanto, le norme lederebbero gli artt. 3, 24, 29, 30, 31 e 111 della Costituzione, a causa dell'asserito *vulnus* al diritto di difesa, al giusto processo e all'interesse primario alla tutela del matrimonio e della famiglia;

che, in particolare, a giudizio del rimettente, la previsione della assistenza obbligatoria in tutta la fase presidenziale (e specificamente «nella prima fase dell'udienza presidenziale»), in sostituzione dell'originario divieto di assistenza, determinerebbe («pur essendo rimasta inalterata la *ratio*») la lesione del principio, affermato da questa Corte nelle sentenze n. 151 e n. 201 del 1971, secondo cui il «diritto» di farsi assistere dal difensore durante lo svolgimento dell'udienza presidenziale nel giudizio di separazione sorgeva per le parti solo nella fase successiva al fallimento del tentativo di conciliazione, essendo legittimo, giustificato ed opportuno il «divieto di assistenza del difensore» nella prima fase presidenziale del tentativo di conciliazione;

che il rimettente ripropone la medesima questione, già dichiarata manifestamente inammissibile «per indeterminatezza del *petitum*» emergente *ictu oculi* dalla formulazione della pronuncia allora richiesta (ordinanza n. 21 del 2011);

che, tuttavia, rimosso tale vizio, anche il presente incidente di costituzionalità presenta, nella sua prospettazione, profili di manifesta inammissibilità;

che, infatti, l'ordinanza di rimessione è innanzitutto priva di adeguata motivazione in ordine alla ragione per cui il rimettente abbia inteso estendere anche all'art. 708 cod. proc. civ. (censurato nel primo comma e nell'intero testo) i sollevati dubbi di legittimità costituzionale, che viceversa riguardano propriamente solo la previsione dell'assistenza dei difensori operata dal primo comma dell'art. 707 cod. proc. civ., che è poi la disposizione sulla quale egli richiede che venga operato l'intervento sostitutivo da parte di questa Corte;

che non risulta parimenti chiarito se il rimettente auspichi che l'invocata pronuncia abbia incidenza rispetto al solo svolgimento del tentativo di conciliazione, ovvero anche riguardo al successivo momento processuale della emanazione dei provvedimenti presidenziali, che peraltro (allo stato del giudizio principale, in cui le censure sono state sollevate *in limine litis*) risulta meramente eventuale, in quanto condizionato al fallimento di tale tentativo, così da rendere la questione, *in parte qua*, irrilevante in quanto prematura (ordinanze n. 176 del 2011, n. 363 e n. 96 del 2010);

che, inoltre, il rimettente afferma l'impossibilità (in ragione dell'asserita sussistenza di un «chiaro dato letterale» del primo comma dell'art. 707 cod. proc. civ. e di una inequivoca *intentio legis* che sorreggerebbe la «inversione di rotta» operata dalla novella del 2005) di dare una lettura costituzionalmente orientata delle norme censurate;

che tuttavia (in assenza di un diritto vivente ed in presenza di variegate interpretazioni da parte della dottrina) il rimettente non si pone il problema di individuare la portata e le conseguenze applicative – quanto alla eventuale possibilità di configurare distinte modalità di partecipazione dei coniugi ai due momenti caratterizzanti la fase dell'udienza presidenziale, pur in presenza della previsione dell'assistenza del difensore di cui al primo comma dell'art. 707 cod. proc. civ. – delle locuzioni differenziate presenti rispettivamente nel primo e nel terzo comma del successivo art. 708, che prevedono, da un lato, che «All'udienza di comparizione il presidente deve sentire i coniugi prima separatamente e poi congiuntamente, tentandone la conciliazione» (primo comma) e, dall'altro lato, che, «Se la conciliazione non riesce,



il presidente, anche d'ufficio, sentiti i coniugi ed i rispettivi difensori, dà con ordinanza i provvedimenti temporanei e urgenti che reputa opportuni nell'interesse della prole e dei coniugi [...]» (terzo comma);

che, altresì, il rimettente – limitandosi ad osservare che il coniuge presentatosi all'udienza, «ma senza essere assistito da un difensore (salvo gravi e comprovati motivi) è da considerare non comparso, con la conseguente applicazione della disciplina prevista dall'ultimo comma dell'art. 707 c.p.c.» – neppure si pone l'ulteriore (ma connesso) problema delle ricadute processuali (in termini di rilevanza, rilevabilità, sanatoria ed estensione di nullità non comminate dalla legge, secondo quanto previsto dagli artt. 156 e seguenti cod. proc. civ.) derivanti dalla eventuale scelta di dar luogo comunque alla audizione del coniuge comparso ma non assistito;

che, pertanto – in un contesto caratterizzato dall'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali (sentenza n. 17 del 2011; ordinanza n. 141 del 2011), ed in cui lo stesso rimettente non trascura di rilevare che la novella del 2005 si muove nel solco della sentenza n. 151 del 1971 – la prospettata questione risulta viziata da una non compiuta sperimentazione da parte del rimettente stesso del doveroso tentativo di dare una interpretazione costituzionalmente conforme delle norme impugnate (ordinanze n. 101, n. 103 e n. 212 del 2011), sembrando piuttosto che egli cerchi di utilizzare in modo improprio e distorto l'incidente di costituzionalità, nel tentativo di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo (ordinanza n. 139 del 2011);

che, infine, ulteriore profilo di inammissibilità delle censure riferite agli artt. 24, 29, 30, 31 e 111 Cost., si configura in ragione della apodittica affermazione della violazione di tali parametri, senza alcuna argomentazione in ordine alle cause di tale asserita violazione (ordinanze n. 106 del 2011 e n. 343 del 2010);

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 707, primo comma, e 708, primo comma, del codice di procedura civile – come sostituiti dall'art. 2, comma 3, lettera e-ter), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali) –, e dell'articolo 708, intero testo, dello stesso codice, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 29, 30, 31 e 111 della Costituzione, dal Presidente del Tribunale di Lamezia Terme, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* GROSSI

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI



n. 27

*Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Oneri per il personale dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione - Autorizzazioni di spesa per l'esercizio finanziario 2011 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Promulgazione del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana con omissione della disposizione oggetto di censura - Esaurimento del potere promulgativo e conseguente carenza di oggetto del giudizio di legittimità costituzionale - Cessazione della materia del contendere.**

- Disegno di legge della Regione siciliana 29 giugno 2011, n. 729 (pubblicato come legge della Regione siciliana 20 luglio 2011, n. 15), art. 6.
- Costituzione, artt. 81, quarto comma, e 97.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana che ha approvato nella seduta del 29 giugno 2011 il disegno di legge n. 729 (Norme in materia di aiuti alle imprese e all'inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati. Norme in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e di personale dell'E.A.S.), promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso notificato il 6 luglio 2011, depositato in cancelleria il 12 luglio 2011, ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2011.

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso in via principale ritualmente notificato e depositato (reg. ric. n. 69 del 2011), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della delibera legislativa in data 29 giugno 2011 dell'Assemblea regionale siciliana, con la quale la stessa ha approvato il disegno di legge n. 729 (Norme in materia di aiuti alle imprese e all'inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati. Norme in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e di personale dell'E.A.S.), per violazione degli articoli 81, quarto comma, e 97 della Costituzione;

che la Regione siciliana non si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale;

che l'art. 6, comma 1, della delibera legislativa n. 729 del 2011 (d'ora in avanti «art. 6»), stabilisce che «Per le finalità dell'articolo 23, comma 2-*quinquies* e 2-*sexies*, della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni e dell'articolo 1, comma 5-*bis*, della legge regionale 31 maggio 2004, n. 9 e successive modifiche ed integrazioni, con esclusivo riferimento ai debiti nei confronti del personale, è autorizzata per l'esercizio finanziario



2011 la spesa di 31.360 migliaia di euro, cui si provvede a valere sulle disponibilità delle seguenti unità previsionali di base del bilancio della Regione per l'anno 2011, per gli importi di fianco specificati:

- U.P.B. 2.2.1.3.7- 1.531 migliaia di euro;
- U.P.B. 4.2.1.5.3- 16.730 migliaia di euro;
- U.P.B. 7.2.1.1.1- 4.729 migliaia di euro;
- U.P.B. 7.2.1.2.1- 5.907 migliaia di euro;
- U.P.B. 9.2.1.3.5- 2.326 migliaia di euro;
- U.P.B. 10.3.1.3.2- 137 migliaia di euro.»;

che, ad avviso del Commissario dello Stato, l'art. 6 viola, anzitutto, l'art. 81, quarto comma, Cost., perché le previsioni di spesa ivi contenute, laddove rimandano a dotazioni di capitoli attualmente indisponibili (segnatamente a quelle di cui alle U.P.B. 4.2.1.5.3 e U.P.B. 7.2.1.2.1), sono sostanzialmente sprovviste di copertura finanziaria;

che l'art. 6 lederebbe, inoltre, l'art. 97 Cost., perché, con l'incerta definizione delle obbligazioni da ammettere a contributo regionale desumibile dal generico riferimento «ai debiti nei confronti del personale», pregiudicherebbe seriamente, alla luce della natura pluriennale della disposizione legislativa, il buon andamento dell'amministrazione.

Considerato che, successivamente all'impugnazione, la predetta delibera legislativa è stata pubblicata (nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 29 luglio 2011, n. 32) come legge della Regione siciliana 20 luglio 2011, n. 15 (Norme in materia di aiuti alle imprese e all'inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati. Norme in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e di personale dell'E.A.S.), con omissione della disposizione oggetto di censura;

che l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale siciliana, «preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impuginate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, ordinanze nn. 11 e 12 del 2012, nn. 2 e 57 del 2011, nn. 74, 155 e 212 del 2010, n. 186 del 2009, n. 304 del 2008, nn. 229 e 358 del 2007, n. 410 del 2006);

che, pertanto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, deve dichiararsi cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* MAZZELLA

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI



n. 28

*Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013 - Istituzione del capitolo di spesa n. 108149 concernente "Trattamento di pensione integrativo e sostitutivo spettante al personale del soppresso EAS (ente acquedotti siciliani) da erogare tramite il fondo pensione Sicilia (U.P.B. 7.2.1.2.1) - Inclusione nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine per gli effetti di cui all'art. 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Promulgazione del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana con omissione della disposizione oggetto di censura - Esaurimento del potere promulgativo e conseguente carenza di oggetto del giudizio di legittimità costituzionale - Cessazione della materia del contendere.**

- Disegno di legge della Regione siciliana 30 aprile 2011, n. 630 (pubblicato come legge della Regione siciliana 20 luglio 2011, n. 15), art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 81, terzo e quarto comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana 30 aprile 2011, con la quale è stato approvato il disegno di legge n. 630 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 9 maggio 2011, depositato in cancelleria il 17 maggio 2011 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2011.

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 9 maggio e depositato il 17 maggio 2011, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto – in riferimento all'articolo 81, terzo e quarto comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana 30 aprile 2011, con la quale è stato approvato il disegno di legge n. 630 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), nella parte in cui qualifica come spesa obbligatoria e d'ordine la voce indicata al capitolo n. 108149 di cui all'elenco n. 1 annesso allo stato di previsione della spesa;



che il ricorrente illustra come il capitolo indicato riguarda i fondi destinati al trattamento integrativo della pensione erogata ai dipendenti dell'Ente acquedotti siciliani, in liquidazione, a norma dell'art. 23, comma 2-*sexies*, della legge della Regione siciliana 27 aprile 1999, n. 10 (Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria);

che la dotazione finanziaria pertinente, secondo i chiarimenti dell'Amministrazione interessata, sarebbe assicurata mediante le disponibilità del capitolo 213032 («Fondo per le spese relative al personale dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione»), istituito a decorrere dall'esercizio finanziario 2008 «al fine di assicurare adeguata copertura alla spesa necessaria per l'attuazione delle disposizioni contenute nel richiamato art. 23 della l.r. n. 10/1999»;

che il Commissario dello Stato prosegue segnalando come l'Ente in questione, sebbene posto in liquidazione fin dal 2004, continui ad operare ed a gestire il servizio idrico in tre Province siciliane, e come successive norme di trasferimento *ope legis* dei dipendenti nei ruoli regionali, pur approvate dall'Assemblea regionale, non siano state promulgate, attesa l'intervenuta impugnazione ad opera dello stesso Commissario dello Stato;

che il trattamento di pensione integrativo e sostitutivo per i dipendenti, che la norma impugnata conserva in relazione alla programmata cessazione di attività dell'Ente acquedotti siciliani, è stato attribuito dal regolamento organico dell'Ente medesimo, approvato con deliberazione della Giunta regionale del 13 maggio 1986, n. 138;

che il ricorrente, tutto ciò premesso, osserva come la norma istitutiva del trattamento per i dipendenti dell'Ente acquedotti siciliani non determini l'ammontare delle risorse necessarie per la relativa attuazione, né la fonte delle risorse medesime;

che, in tale contesto, l'istituzione del capitolo di spesa 108149, di cui alla norma impugnata, sarebbe intervenuta in violazione del terzo e del quarto comma dell'art. 81 Cost.;

che il Commissario dello Stato rileva, a tale proposito, come tutti gli enti in cui si articola la Repubblica siano tenuti all'osservanza dei precetti costituzionali indicati, la cui centralità è stata ulteriormente avvalorata dal testo vigente dell'art. 119 Cost.;

che l'obbligo di copertura legislativa delle spese, sinergico rispetto al divieto di stabilire nuove spese con la legge di bilancio, implica che una nuova spesa non possa trovare copertura mediante iscrizione negli stati di previsione, si tratti di quelli in corso di attuazione o di quelli da approvare;

che, di contro, il legislatore siciliano, con la norma impugnata, avrebbe autorizzato una spesa duratura, destinata ad un progressivo aumento, senza quantificare gli oneri relativi per i futuri esercizi, e comunque senza indicare i mezzi destinati alla copertura degli oneri medesimi;

che la Regione siciliana non si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale.

Considerato che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto – in riferimento all'articolo 81, terzo e quarto comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della delibera legislativa dell'Assemblea regionale siciliana 30 aprile 2011, con la quale è stato approvato il disegno di legge n. 630 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013), nella parte in cui qualifica come spesa obbligatoria e d'ordine la voce indicata al capitolo n. 108149 di cui all'elenco n. 1 annesso allo stato di previsione della spesa;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, la delibera legislativa impugnata è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 11 maggio 2011, n. 8 (Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013);

che il capitolo di spesa n. 108149 risulta espunto dall'elenco n. 1 di cui alla norma censurata, con l'esplicita motivazione che la relativa previsione è stata oggetto di impugnativa da parte del Commissario dello Stato;

che, come costantemente affermato da questa Corte, la promulgazione parziale del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana realizza «l'esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale», ciò che, sul piano processuale, «preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplicino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, ordinanze n. 11 del 2012 e n. 166, n. 76 e n. 2 del 2011);

che deve essere pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* SILVESTRI

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI

T\_120028

N. 29

*Ordinanza 13 - 16 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Molise - Istituzione di un fondo per il microcredito - Destinatari degli interventi regionali - Soggetti privi di accesso al credito per le vie ordinarie, residenti in Molise da almeno un anno, e con una situazione economica equivalente del nucleo familiare non superiore a diecimila euro - Ricorso del Governo - Sopravvenute modifiche normative che eliminano i motivi di illegittimità costituzionale - Atto di rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione della parte convenuta - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Molise 14 marzo 2011, n. 5, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 16, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici:* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Molise 14 marzo 2011, n. 5 (Istituzione di un Fondo per il microcredito nella Regione Molise), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-19 maggio 2011, depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2011.

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.



Ritenuto che, con ricorso notificato il 16 maggio 2011 e depositato il successivo 23 maggio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto – in riferimento agli articoli 3 e 16, primo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Molise 14 marzo 2011, n. 5 (Istituzione di un Fondo per il microcredito nella Regione Molise), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise 16 marzo 2011, n. 8, in base al quale «Sono destinatari degli interventi regionali i soggetti privi di accesso al credito per le vie ordinarie, residenti in Molise da almeno un anno, e con una situazione economica equivalente del nucleo familiare non superiore a diecimila euro»;

che il ricorrente deduce innanzitutto che la norma impugnata sancisce una preclusione destinata a discriminare, tra i soggetti che possono beneficiare delle provvidenze sociali fornite dalla Regione, quelli che non vi risiedono da almeno un anno, così violando il principio di uguaglianza, poiché introduce nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, non correlato agli altri particolari requisiti (consistenti in situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale), che rappresentano «il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza o sulla territorialità volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (a questo riguardo il ricorrente richiama i *dicta* delle sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005);

che inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione appare in contrasto anche con i principi di libera circolazione e di soggiorno in qualsiasi parte del territorio, tutelati dall'articolo 16, primo comma, Cost. «proprio al fine di evitare che limitazioni o imposizioni di qualsiasi natura anche amministrativo-finanziaria (come quelli sul sistema di prestazioni e servizi erogabili in ambito territoriale) determinino discriminazioni o pesi alla libertà (intesa anche in senso temporale) di circolazione e di residenza»;

che, con atto notificato il 30 settembre 2011 e depositato il successivo 4 ottobre, l'Avvocatura generale dello Stato ha rinunciato al ricorso, avendo preso atto che, con legge della Regione Molise 13 luglio 2011, n. 14 (Modifica urgente alla legge regionale 14 marzo 2011, n. 5. Istituzione di un Fondo per il microcredito nella Regione Molise), «sono state apportate modifiche tali da eliminare i motivi di illegittimità costituzionale, sopprimendo il requisito della residenza per i soggetti destinatari delle provvidenze sociali», e che conseguentemente sono venuti meno le ragioni e l'interesse per proseguire il giudizio, come da delibera assunta dal Consiglio dei ministri in data 22 settembre 2011.

Considerato che è stato depositato atto di rinuncia al ricorso, alla stregua della delibera assunta dal Consiglio dei ministri in data 22 settembre 2011 (anch'essa depositata con allegata la relazione conforme del Ministro per i rapporti con le Regioni) in cui si dà atto che «sono venute meno le motivazioni del ricorso»;

che, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ai fini dell'estinzione del giudizio non occorre l'accettazione della rinuncia ad opera di quest'ultima (da ultimo, ordinanza n. 204 del 2011);

che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, sentenze n. 217 e n. 123 del 2011; ordinanze n. 110 e n. 51 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il redattore:* GROSSI

*Il cancelliere:* MELATTI

Depositata in cancelleria il 16 febbraio 2012.

*Il direttore della cancelleria:* MELATTI





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione - Obbligo per le stazioni appaltanti di considerare in via prioritaria la possibilità di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi alla tutela della salute e della sicurezza del cantiere - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme del codice degli appalti ricettive della normativa UE - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" e di "ordinamento civile".**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 22, modificativo dell'art. 2, comma 4, della legge regionale 4 aprile 2011, n. 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed i); decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, artt. 73 e 83.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Trattamento accessorio di alcune categorie di personale regionale - Aumento del fondo per il salario accessorio di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL 22 gennaio 2004 nonché del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente dell'Assemblea legislativa regionale - Ricorso del Governo - Denunciata neutralizzazione degli effetti delle riduzioni di spesa dettate dallo Stato con la manovra finanziaria del 2010 - Elusione di principio fondamentale in materia di "coordinamento della finanza pubblica".**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 26, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo [decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2-bis].

**Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale di supporto tecnico amministrativo degli uffici regionali della protezione civile - Obbligo generalizzato di effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessario, notturne, disposte dal relativo dirigente - Ricorso del Governo - Denunciata deroga ai vigenti contratti collettivi nazionali - Invasione della potestà esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile".**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 27 [aggiuntivo del comma 5-bis all'art. 10 della legge regionale 11 dicembre 2001, n. 32].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

**Porti - Norme della Regione Marche - Promozione delle azioni necessarie a favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci, sia di retroporto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza sulla destinazione e organizzazione del porto di Ancona - Lesione delle competenze assegnate dalla legge n. 84 del 1994 alle Autorità portuali - Violazione dei principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia a legislazione concorrente "porti".**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 31, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 28 gennaio [1984, *recte:*] 1994, n. 84, art. 5.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato;

Contro la Regione Marche, in persona del presidente *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale, per violazione delle attribuzioni legislative spettanti allo Stato, degli artt. 22, 26, comma 4, 27 e 31, comma 1 lettera d), della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, pubblicata nel BUR n. 7 del giorno 8 novembre 2011, recante il titolo «Assestamento del bilancio 2011».

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 23 dicembre 2011 (si depositeranno estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente).



La legge della Regione Marche n. 20 del 2011 («Assestamento del bilancio 2011») dispone, tra altro:

1. all'art. 22, la modifica del comma 4 e l'abrogazione del comma 5 dell'art. 2 della legge regionale 4 aprile 2011, n. 4, disposizioni già impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso portante il NRR 60/2011 - udienza pubblica 21 febbraio 2012. La modificazione dispone che le stazioni appaltanti considerino in via prioritaria la possibilità di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi alla tutela della salute e della sicurezza nel cantiere;

2. all'art. 26, comma 4, un aumento del salario accessorio del personale del comparto CCNL 22 gennaio 2004 addetto all'assemblea legislativa, nonché un aumento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente dell'assemblea legislativa;

3. all'art. 27, l'introduzione del comma 5-*bis* nell'art. 10 della legge regionale 11 dicembre 2011, n. 32, prevedente l'obbligo del personale di protezione civile che svolge funzioni anche di supporto tecnico amministrativo di effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e notturne in deroga ai vigenti contratti collettivi nazionali;

4. all'art. 31, comma 1, lettera *d*), la promozione dell'utilizzazione dell'interporto di Jesi, liberando spazi nell'area portuale di Ancona.

L'art. 22 della legge regionale impugnata modifica il comma 4 dell'art. 2 della legge regionale 4 aprile 2011, n. 4, come segue: «Negli atti posti a base delle procedure di aggiudicazione le stazioni appaltanti considerano in via prioritaria la possibilità di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza del cantiere».

La disposizione consente di introdurre nelle procedure di aggiudicazione una soglia di sbarramento, rappresentata dalla valutazione della tutela della salute e della sicurezza nel cantiere, non presente nel decreto legislativo n. 163 del 2006 e successive modificazioni ed integrazioni, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato una serie di materie le quali, come affermato da codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 401 del 2007, sono riconducibili alla «tutela della concorrenza» e all'«ordinamento civile» così da richiedere una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, non derogabile dai legislatori regionali.

La disposizione contrasta con l'art. 73 del codice degli appalti, il quale stabilisce che siano le stazioni appaltanti a determinare e richiedere gli elementi prescritti dal bando e quelli necessari o utili per operare la selezione degli operatori da invitare, e con l'art. 83 del medesimo codice, il quale riserva al bando di gara la previsione dei criteri di ammissibilità dell'offerta.

Né la lesione delle prerogative dello Stato è mitigata dalla circostanza che la disposizione appare disporre una mera possibilità, poiché siffatta apparenza risulta smentita da altra e precedente statuizione normativa secondo la quale quella possibilità va considerata dalle stazioni appaltanti «in via prioritaria», cioè quale sorta di preconditione nella determinazione della soglia di ammissibilità sconosciuta alla normativa dello Stato recettiva di quella sovranazionale della UE.

La disposizione risulta, per tali ragioni, invasiva delle attribuzioni legislative dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *i*) della Costituzione.

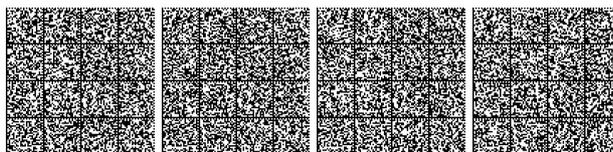
L'art. 26, comma 4, della legge regionale impugnata dispone che: «... il fondo di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL 22 gennaio 2004 per il salario accessorio del personale del comparto (nдр.: dell'assemblea legislativa) è rideeterminato in euro 1.095.543,65, al netto degli oneri riflessi. Il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente dell'assemblea legislativa è rideeterminato in euro 364.153,20, al netto degli oneri riflessi. Ai fondi così determinati si applicano le riduzioni di cui al comma 2-*bis* dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010».

In sostanza, il legislatore regionale ha neutralizzato gli effetti delle riduzioni disposte dalla manovra di finanza pubblica del 2010 aumentando *ex post* le retribuzioni spettanti al personale addetto all'assemblea legislativa.

La disposizione viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione poiché contrasta — eludendolo — con il principio fondamentale di riduzione della spesa pubblica dettato dallo Stato con la manovra del 2010, nella materia a legislazione concorrente di «coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 27 della legge regionale impugnata dispone che: «... il personale della struttura (nдр.: di supporto tecnico amministrativo degli uffici regionali della protezione civile) ... è tenuto a effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessario, notturne, disposte dal relativo dirigente ...».

La disposizione deroga ai vigenti contratti collettivi nazionali, che non prevedono siffatto obbligo generalizzato e avulso da specifiche e insopprimibili esigenze, in tal modo violando l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato l'«ordinamento civile», sub specie di rapporti di diritto privato regolati contrattualmente.



L'art. 31, comma 1, lettera *d*), della legge regionale impugnata dispone che: «... la regione promuove le azioni necessarie a: ... *d*) favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci sia di retro porto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona».

La disposizione, pur primariamente finalizzata a incentivare l'interporto di Jesi, incide sulla destinazione e organizzazione del porto di Ancona di cui impone la liberazione di taluni spazi adibiti a centro di raccolta e smistamento delle merci e a retro porto, per «sviarli» verso l'interporto di Jesi.

In tal modo, la disposizione attribuisce alla regione le azioni, anche amministrative, per conseguire detto «sviamento» e, di conseguenza, per incidere sulla competenze spettanti all'Autorità portuale di Ancona, cui — ai sensi dell'art. 5 della legge dello Stato n. 84 del 1984 — spetta l'assunzione del piano regolatore regionale che individua la destinazione funzionale delle aree portuali.

In tal modo, la disposizione regionale viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione poiché lede i principi fondamentali sulle competenze delle Autorità portuali fissati dallo Stato con la legge n. 84 del 1984 nella materia a legislazione concorrente «porti».

*P. Q. M.*

*Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 22, 26, comma 4, 27 e 31, comma 1, lettera d), della legge della Regione Marche 30 ottobre 2011, n. 20, per carenza della potestà legislativa regionale siccome esercitata con le indicate disposizioni.*

Roma, addì 4 gennaio 2012

*L'Avvocato dello Stato: SICA*

12C0019

N. 6

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012  
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Credito d'imposta - Previsione che per le finalità di cui alla legge regionale n. 11/2009 (crediti d'imposta per nuovi investimenti e per la crescita dimensionale delle imprese) alla maggiore spesa per l'esercizio 2011 si provveda con riduzioni di pari importo del fondo istituito dall'art. 3 della legge regionale n. 15/2001 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata inidoneità del mezzo di copertura finanziaria della maggiore spesa.**

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 28 dicembre 2011 (disegno di legge n. 829), art. 7.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Modifiche all'art. 132 della legge regionale n. 4/2003, in materia di fondo di garanzia del personale della formazione professionale - Soppressione della previsione che la spesa connessa al finanziamento del fondo venga determinata annualmente dalla legge finanziaria ed in essa trovi copertura - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata sostanziale sottrazione, a seguito del previsto venir meno della quantificazione annuale dello stanziamento, dell'iscrizione in bilancio degli stanziamenti in favore del fondo, alla preventiva autorizzazione legislativa e alla correlata indicazione dei mezzi con cui far fronte agli oneri previsti - Contrasto con il principio di copertura finanziaria.**

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 28 dicembre 2011 (disegno di legge n. 829), art. 9.
- Costituzione, art. 81, commi terzo e quarto.



**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Norme in materia di agevolazioni per la ricomposizione agraria - Proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della legge regionale n. 2/2002 volte a favorire la ricomposizione fondiaria - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata indicazione di idonei elementi per la determinazione e valutazione del minore gettito - Contrasto con il principio di copertura finanziaria.**

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 28 dicembre 2011 (disegno di legge n. 829), art. 14.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 28 dicembre 2011, ha approvato il disegno di legge n. 829 - Norme stralciate dal titolo «Disposizioni in materia di contabilità e di patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il successivo 31 dicembre 2011.

Gli articoli 7, 9 e 14 si ritiene debbano essere sottoposti al vaglio di codesta ecc.ma Corte in quanto si pongono in contrasto con il principio posto dall'art. 81 della Costituzione.

Il legislatore regionale non può, invero, sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'articolo 81 si ispira (*ex multis* sentenza C.C. n. 359 del 2007) e la copertura di nuove spese, come quelle previste dagli articoli oggetto del presente gravame, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con le spese che si intende effettuare (sentenza C.C. n. 141 del 2010).

Il precetto dell'articolo 81 Cost. è, peraltro, applicabile anche alle Regioni poiché in «subiecta materia» trova pieno vigore il principio unitario, espresso dall'art. 5 della Costituzione nonché dall'articolo 1 dello Statuto Speciale siciliano, in forza del quale la legislazione regionale deve svolgersi nell'osservanza delle superiori direttive della disciplina giuridica dello Stato.

Pertanto, la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 81 riguarda necessariamente oltre che lo Stato anche le Regioni, non dovendosi queste esimersi dall'obbligo di mantenere nei propri bilanci un equilibrio finanziario sostenibile, che la predetta norma esige, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e le risorse dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi (*ex plurimis* sentenze Corte costituzionale n. 54/1958, n. 123/1975, n. 331/1988, n. 26/1991, n. 446/1994).

Nella sentenza n. 213 del 2008, inoltre, codesta Corte ha espressamente affermato che il principio di cui all'art. 81, 4° comma della Costituzione è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale ed ha specificato che «l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono sull'esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo» (sentenza C.C. n. 1 del 1996).

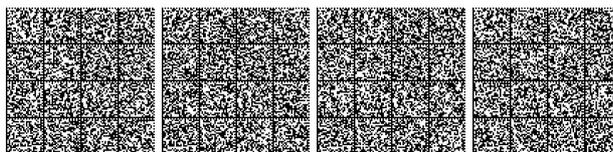
Nella sentenza n. 359 del 2007 codesta ecc.ma Corte ha ulteriormente ribadito che all'obbligo posto dall'art. 81 della Costituzione soggiace anche il legislatore siciliano che è vincolato a dare idonea copertura finanziaria alle leggi dallo stesso approvate. Orbene a tale obbligo il legislatore siciliano si è sottratto poiché l'art. 7, che di seguito si riporta, risulta essere privo di un'idonea e ragionevole copertura finanziaria degli oneri derivanti.

**Art. 7 (Credito d'imposta).** — 1. Per le finalità di cui alla legge regionale 17 novembre 2009, n. 11, da conseguire secondo i termini e le modalità procedurali previste dai provvedimenti attuativi della medesima legge, richiamati all'articolo 1 della legge regionale 12 agosto 2011, n. 20, è autorizzato, a valere sull'esercizio finanziario 2011, l'utilizzo dell'ulteriore importo di 70.000 migliaia di euro, cui si provvede con riduzione di pari importo del fondo di cui all'articolo 3 della legge regionale 26 ottobre 2001, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni.

2. L'impegno di spesa derivante dall'attuazione del comma 1 può essere assunta entro i quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge.

Alla maggiore spesa di 70 milioni di euro per l'esercizio 2011 derivante dall'erogazione del contributo sottoforma di credito d'imposta previsto dalla legge regionale n. 11 del 2009 si dovrebbe infatti far fronte con le riduzioni di pari importo del fondo istituito dall'art. 3 della l.r. n. 15/2001.

La dotazione di detto fondo indisponibile, per espressa previsione del cennato art. 3 l.r. 15/2001, è costituita «da una quota dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio finanziario 2000, determinato nel rendiconto generale della Regione per il medesimo esercizio, corrispondente ad entrate tributarie accertate che verranno rimosse a mezzo ruolo nei successivi esercizi finanziari». La dotazione di detto Fondo è stata valutata originariamente in 4.459 miliardi di lire in considerazione dell'elevato ammontare dell'avanzo di amministrazione (nel 2001 pari a circa 7.563 milioni di euro) prodotto dall'abnorme mole di residui attivi frutto di accertamenti tributari cui non erano, e tuttora non sono, seguite le ulteriori fasi della riscossione e versamento. Venne, così, posto in essere un meccanismo di neutralizzazione contabile di entrate ritenute irre-



alizzabili per evitare che fossero utilizzate applicando l'avanzo di amministrazione costituito da residui attivi non reali ma meramente contabili, in quanto originati da crediti di titolo incerto. Il fondo indisponibile in questione, capitolo 215713, è da ritenersi una voce compensativa nelle spese di importo pari a quello dei residui attivi ritenuti di improbabile esazione e, pertanto, inidoneo a dare copertura finanziaria alla disposizione contenuta nell'articolo 7 sopracitato.

Peraltro nel decennio 2000 - 2010 si è assistito, come può evincersi dalla lettura dei dati riportati nei conti consuntivi dei Bilanci della Regione Siciliana, al progressivo incremento negli anni dell'ammontare dell'avanzo di amministrazione in valore assoluto, che nel decorso esercizio ha raggiunto la cifra record di 10.058 milioni di euro, pari ad un terzo delle entrate della regione.

I residui attivi ammontavano dal 1° gennaio 2010 a 14.961 milioni di euro e soltanto 770 milioni di euro, a conclusione dell'esercizio, risultavano versati, mentre rimanevano da riscuotere oltre 12 miliardi di euro. Per di più la maggior percentuale di riscossione si registrava nei residui relativi al titolo secondo, mentre per le entrate correnti, proprio tra quelle tributarie, risultava versato meno del 6%.

Ad ulteriore conferma dell'evidente esistenza di residui attivi di dubbio titolo e di improbabile riscossione, si ritiene utile riportare i dati del conto consuntivo 2010: parificato dalla Corte dei conti nella pubblica udienza del 30 giugno 2011 relativi ai capitoli 1023, 1024 e 1203:

IRPEF: versamenti sulla competenza 4.799.966,36 euro a fronte di 5.020.000 di previsione e 220.033.963 di minori entrate;

IRPEG:

versamenti sulla competenza 494.599.924 euro a fronte di 620.000.000 di previsione e 125.400.075 di minori entrate;

versamenti sui residui 6.570.439 euro a fronte di 362.187.954 euro di residui esistenti al 1° gennaio 2010;

I.V.A.:

versamenti nella competenza 1.919.458.686 a fronte di 2.020.000.000 di previsione e 100.541.313 di minori entrate;

versamenti sui residui 44.938.613 euro a fronte di 1.906.960.788 di residui esistenti al 1° gennaio 2010.

In considerazione di quanto rappresentato, da cui può agevolmente desumersi la persistente esistenza nel bilancio della Regione di residui di incerto titolo e dubbia riscossione per importi di notevole consistenza, si ritiene che la prevista riduzione di 70 milioni di euro del fondo indisponibile istituito dall'art. 3, l.r. n. 15/2001 non sia idonea a dare copertura finanziaria agli oneri derivanti dall'art. 8, ma costituisca piuttosto un artificio contabile privo di attendibilità riguardo all'effettiva esistenza di mezzi finanziari.

Il mezzo di copertura della maggiore spesa individuato dal legislatore non è infatti riconducibile ad alcuna delle modalità di attuazione dell'art. 81 Cost. contemplate dall'art. 17 della legge n. 196/2009, le cui previsioni costituiscono principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e che si applicano alle Regioni a statuto speciale in quanto finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica.

Anche l'art. 9, che si riporta, è in contrasto con l'art. 81, 3° e 4° comma Costituzione.

Art. 9 (*Modifiche all'articolo 132 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, in materia di fondo di garanzia del personale della formazione professionale*). — 1. Al comma 2 dell'articolo 132 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, le parole da «Per gli anni successivi» sino a «27 aprile 1999, n. 10.» sono soppresse.

La modifica apportata dalla soprariportata norma all'art. 132 della l.r. n. 4/2003, sostanzialmente sottrae l'iscrizione in bilancio degli stanziamenti in favore del Fondo di Garanzia per il personale della formazione professionale dell'indispensabile preventiva autorizzazione legislativa e delle conseguenti indicazioni delle risorse con cui far fronte alla spesa prevista.

Invero secondo il tenore del vigente articolo 132 la spesa connessa al finanziamento del Fondo in questione è determinata annualmente dalla legge finanziaria (tab. G) ed in essa trova copertura.

Il previsto venir meno della quantificazione annuale dello stanziamento e, si ripete, della correlata indicazione dei mezzi con cui far fronte agli oneri previsti, consentirebbe l'iscrizione diretta nel bilancio di nuove e maggiori spese prive di specifica e puntuale copertura, in contrasto con il precetto posto dall'art. 81, 3° e 4° comma Cost.

Codesta ecc.ma Corte con costante giurisprudenza, invero, non ha ritenuto idonea la copertura di spese di carattere permanente, come l'attuale, con il richiamo a capitoli già previsti in bilancio (sentenza C.C. 123/1975), richiamo questo che, peraltro, è pure formalmente assente.

Codesta Corte ha in proposito affermato, nella sentenza n. 31/1961, che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'iscrizione della stessa in bilancio. Tale



iscrizione non produce, e non potrebbe produrre, alcun effetto di per sé ove non trovi corrispondenza in una preesistente legge sostanziale che preveda la quantificazione della spesa, nonché i mezzi per farvi fronte.

Sarebbe invero tautologico e non risolutivo, ai fini del rispetto dell'art. 81 della Costituzione, legittimare la mancata indicazione della copertura della spesa nella legge di autorizzazione con l'inserzione della stessa nelle successive leggi di bilancio. L'iscrizione della spesa nei documenti finanziari degli anni successivi sarebbe, infatti, sorretta da una previsione legislativa (*id est* l'art. 132 l.r. n. 4/2003) priva dell'indispensabile indicazione dei mezzi di copertura, in evidente contrasto con il principio risultante dal combinato disposto dal 3° e 4° comma dell'art. 81 Cost. che sostanzialmente impone al legislatore l'obbligo di farsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, obbligo a cui, ancora una volta, il legislatore siciliano intenderebbe venir meno.

L'art. 14, che di seguito si trascrive, si ritiene parimenti in contrasto con l'art. 81, 4° comma della Costituzione.

Art. 14 (*Norme in materia di agevolazioni per la ricomposizione fondiaria*). — 1. Al comma 1 dell'articolo 60 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, e successive modifiche ed integrazioni, le parole «31 dicembre 2011» sono sostituite dalle parole «31 dicembre 2013».

2. Gli oneri derivanti dal comma 1, valutati in 100 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2012 e 2013, trovano riscontro nel bilancio pluriennale della Regione per il triennio 2011-2013, UPB 4.2.1.5.2.

La disposizione prevede l'ulteriore proroga per un biennio delle agevolazioni fiscali di cui all'art. 60 della l.r. n. 2 del 2002 volte a favorire la ricomposizione fondiaria e consistenti nell'esenzione dalle imposte di bollo e catastale e nella riduzione dell'imposta di registro ed ipotecaria in favore degli acquirenti di terreni agricoli.

Le minori entrate determinate dalle disposte agevolazioni fiscali sono state quantificate in 100.000 euro annui. Tale quantificazione appare invero «*ictu oculi*» incongrua se posta a confronto con quelle contenute nell'articolo 32 l.r. n. 2/2002 (3.315 migliaia di euro) e nell'articolo 60 l.r. n. 2/2007 (1000 migliaia di euro) che disponevano entrambe le medesime agevolazioni fiscali rispettivamente nel triennio 2002 - 2004 e 2007 - 2009.

In totale assenza di idonei elementi per la determinazione e valutazione del minore gettito nella relazione tecnica redatta dall'amministrazione regionale ai sensi dell'art. 7 l.r. n. 47/1977, essendo l'articolo in questione frutto di un emendamento presentato in aula, la quantificazione delle minori entrate contenuta nella norma in questione deve ritenersi arbitraria, con conseguente presumibile insufficienza delle risorse individuate per farvi fronte.

Il legislatore pertanto si è sottratto all'obbligo posto dall'art. 81 Cost. di dare adeguata ed attendibile copertura alle nuove e/o maggiori spese o minori entrate che vanno a gravare sugli esercizi futuri compromettendo così l'equilibrio e la solidità del bilancio.

L'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'art. 81, 4° comma non costituisce un vincolo per i Parlamenti futuri ma, piuttosto, tende ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro (sentenza C.C. n. 25/1993).

L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura infatti è diretto ad indurre il legislatore a tenere conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale tra spese ed entrate, la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'eventuale indebitamento, richiede una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri autorizzati previsti per gli anni futuri.

*P.Q.M.*

*Impugna gli articoli 7, 9 e 14 del disegno di legge n. 829 - Norme stralciate dal titolo «Disposizioni in materia di contabilità e di patto di stabilità regionale. Modifiche di norme in materia di sistema pensionistico. Nuove norme in materia di condizioni di eleggibilità alla carica di sindaco», approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 28 dicembre 2011, per violazione dell'art. 81, 3° e 4° comma della Costituzione.*

Palermo, addì 5 gennaio 2012

*Il Commissario dello Stato  
per la Regione Siciliana*  
ARONICA



N. 7

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 gennaio 2012*  
(della Provincia autonoma di Bolzano)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Definizione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità complessiva e del riparto *pro quota* del concorso aggiuntivo delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica - Determinazione in coerenza con il suddetto riparto del saldo programmatico concordato dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome con il Ministro dell'economia e delle finanze - Assoggettamento degli enti locali dei territori delle Regioni a statuto speciale e Province autonome che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale all'obiettivo complessivo del patto di stabilità interno degli enti locali - Automatica estensione del regime delle Regioni ordinarie alle autonomie speciali in caso di mancato accordo di queste ultime con il Ministro dell'economia - Individuazione unilaterale delle misure sanzionatorie collegate al mancato rispetto delle previsioni del Patto - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione di modifiche non concordate al sistema di relazioni finanziarie delineato nel c.d. Accordo di Milano siglato nel 2009 dal Governo, dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome - Contrasto con le disposizioni statutarie e di attuazione disciplinanti il concorso dei medesimi enti agli obiettivi di finanza pubblica - Inosservanza del meccanismo della preventiva intesa - Violazione del principio di leale collaborazione e della peculiare autonomia finanziaria provinciale - Illegittima incidenza di norme sostanzialmente di dettaglio in materie riservate alla legislazione provinciale esclusiva o concorrente - Irragionevolezza delle norme stesse a fronte della clausola espressa di rispetto degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32 (in particolare, commi 10, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25).
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 103, 104 e 107, titolo VI e in particolare artt. 75, 79, 81 e 83; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, in particolare artt. 9, 10, 10-bis, 16, 17 e 18; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 106.

Ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano (C.I. 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore* della Provincia, Dr. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale dd. 14.12.2011 rep. n. 23258 (all. 1), rogata dal Segretario Generale della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano, nonché in virtù di deliberazione di G.P. di autorizzazione a stare in giudizio n. 1948 del 12.12.2011 (all. 2), dagli avv.ti proff. Giuseppe Franco Ferrari (C.F. FRRGPP50B08M109X) e Roland Riz (C.F. RZIRND27E12A952U), e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via di Ripetta n. 142;

Contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32, legge 12 novembre 2011, n. 183, pubblicata nel supplemento Ordinario n. 234/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)».

I. Sul supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 14 novembre 2011 è stata pubblicata la legge di stabilità per l'anno 2011 (legge n. 183 del 12 novembre 2011).

L'art. 32 della citata legge detta le regole del patto di stabilità interno per le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, definendo, per ciascuna, la misura del risparmio da conseguire in conformità a quanto stabilito dai decreti-legge n. 98/2011 e 138/2011 (quest'ultimo oggetto di questione di legittimità costituzionale radicata innanzi codesta ecc.ma Corte e iscritta all'n.r.g. 152/2011) e qualificando siffatta disciplina come «principio fondamentale della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, e art. 119, comma 2, Cost.

I commi da 2 a 9 del citato art. 32 sono destinati a dettare la disciplina applicabile alle Regioni a Statuto ordinario, mentre i successivi commi da 10 a 13 e 15 sono dedicati alle Regioni a Statuto speciale e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, con particolare riferimento alla quantificazione del contributo, alle tipologie di spese considerate e alle modalità di computo delle stesse. La disciplina in materia di monitoraggio degli adempimenti (cui sono dedicati i commi da 17 a 20) e di sanzioni per l'ipotesi di inadempienza (cui sono dedicati i commi da 21 a 26), è invece comune a Regioni ordinarie e Province Autonome.

Il succitato comma 10 individua per ciascuna Provincia Autonoma il contributo aggiuntivo di finanza pubblica determinato complessivamente per il comparto dal d.l. n. 98/2011 e dal d.l. n. 138/2011 in 2.000 milioni di euro e,



analogamente a quanto disposto per le Regioni a Statuto ordinario, per l'anno 2012 riducendo l'importo complessivo della quota relativa alla «Robin Tax» (fissata per le Regioni a Statuto speciale in 370 milioni di euro).

I successivi commi da 11 (applicabile alle Regioni a Statuto speciale, «escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano») a 13 confermano per le Regioni a Statuto speciale la disciplina dei precedenti esercizi finanziari, concernente il patto di stabilità «concordato».

Il comma 12 è, più precisamente, destinato a dettare una disciplina peculiare per il patto di stabilità della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, prevedendo che il calcolo degli obiettivi di risparmio sia effettuato, di intesa tra la Provincia e lo Stato, prendendo a riferimento il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, anziché il complesso delle spese, pur, per ogni altro profilo, dettando una disciplina sovrapponibile a quella prevista per le altre Regioni a statuto speciale, ivi compresa la previsione della applicazione, in caso di mancato accordo tra la Provincia e il Ministro competente, della disciplina dettata per le Regioni a Statuto ordinario.

Il comma 13 dispone che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale, definiscono la disciplina del patto di stabilità per gli enti locali dei rispettivi territori, con previsione di automatica applicazione delle regole generali per gli enti locali in caso di inerzia delle Regioni e Province competenti.

Il comma 14 reca una norma di chiusura, stabilendo che l'attuazione delle sopra elencate disposizioni deve avvenire nel rispetto dei rispettivi Statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

Il comma 17 è, invece, destinato a disciplinare, con decorrenza dall'anno 2013, il c.d. «patto regionale integrato», avente la specifica finalità di consentire alle Regioni e alle Province Autonome di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi, esclusa la componente sanitaria, e quelli degli enti locali del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, con la previsione, in caso di mancato rispetto degli obiettivi complessivi concordati, di un sistema sanzionatorio che impone alle Regioni e alle Province Autonome inadempimenti di rispondere con un maggior concorso, nell'anno successivo, in misura pari alla differenza tra l'obiettivo prefisso e il risultato conseguito.

I commi da 18 a 21 riguardano, poi, termini e modalità del monitoraggio del Patto per le Regioni e per le Province Autonome, introducendo in capo a queste l'obbligo di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, con cadenza trimestrale, le informazioni relative agli andamenti della gestione di competenza e di quella di cassa, nonché, ai fini della verifica del Patto, di inviare la relativa certificazione.

Le disposizioni in esame precisano che la mancata trasmissione della certificazione costituisce inadempimento del Patto e sanzionano siffatta condotta omissiva in modo analogo all'ipotesi del mancato rispetto dell'obiettivo di risparmio cui sopra si è fatto riferimento. In caso di trasmissione tardiva, ma attestante, comunque, il rispetto del Patto di stabilità, il Legislatore statale ha previsto la sola sanzione del divieto di assunzione di personale.

La disciplina del sistema sanzionatorio prosegue con i commi da 22 a 26; con specifico riferimento all'ipotesi di inadempienza al Patto di stabilità interno, il comma 22 rinvia all'elenco di sanzioni di cui all'art. 7, d.lgs. n. 149/2011, sanzioni destinate a trovare applicazione, a mente del comma 25, anche nell'ipotesi in cui la violazione del Patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce. Il comma 26 dispone la nullità degli atti elusivi del Patto posti in essere dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Ora, come noto, con il cosiddetto Accordo di Milano siglato nell'anno 2009, tra la Regione Trentino Alto Adige e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, da un lato, e il Governo, dall'altro, si è dato vita, ai sensi dell'articolo 2, commi da 106 a 126, legge n. 191/2009, ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso autonomistico contenuto nella legge n. 42/2009, prevedendo, nel contempo, che la modificazione del Titolo VI dello Statuto di Autonomia, recante appunto le disposizioni di carattere finanziario, avrebbe potuto essere realizzata solo attraverso la procedura rinforzata prevista dall'articolo 104 dello Statuto medesimo, che ammette il ricorso alla legge ordinaria solo in presenza di concorde richiesta del Governo e della Regione e le Province Autonome, per quanto di rispettiva competenza.

È evidente che l'art. 32, legge n. 183/2011, introduce modificazioni al complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome nel 2009 al fine di definirne il concorso agli obiettivi di finanza pubblica e alla realizzazione del processo di attuazione del c.d. Federalismo Fiscale, operando al di fuori dei meccanismi concordati e sanciti in espressa disposizione normativa e statutaria.

Di qui la necessità della proposizione del presente ricorso, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32, legge n. 183/2011, per i seguenti



## MOTIVI

I. *Violazione dell'art. 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 103, 104 e 107, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670. Violazione del Titolo VI, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, con particolare riferimento agli artt. 75, 79, 81 e 83. Violazione delle norme di attuazione dello Statuto di cui al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento all'art. 2, e al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, con particolare riferimento agli artt. 9, 10, 10-bis e 16, nonché 17 e 18. Violazione dell'art. 2, comma 106, legge n. 191/2009. Violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.*

I.I. In forza del Titolo VI dello Statuto speciale, la Provincia Autonoma di Bolzano gode di una particolare autonomia in materia finanziaria, sistema rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del Legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province Autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso Statuto di autonomia.

Il nuovo assetto delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Province Autonome inaugurato con il citato Accordo di Milano ha trovato espressione anche nell'art. 2, commi da 106 a 126, legge 23 dicembre 2009, n. 191, con espresso assoggettamento, a mente del comma 106, delle disposizioni recate dai commi da 107 a 125 al peculiare meccanismo di approvazione rinforzata di cui all'art. 104 St.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione di una specifica disciplina, recata dall'art. 79, del concorso della Provincia Autonoma di Bolzano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'Ordinamento comunitario, dal Patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Più in particolare, il citato art. 79 St. dispone che «la regione e le province concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale:

a) con l'intervenuta soppressione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione e delle assegnazioni a valere su leggi statali di settore;

b) con l'intervenuta soppressione della somma spettante ai sensi dell'articolo 78;

c) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché con il finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia. L'assunzione di oneri opera comunque nell'importo di 100 milioni annui anche se gli interventi nei territori confinanti risultino per un determinato anno di un importo inferiore ai 40 milioni di euro complessivi;

d) con le modalità di coordinamento della finanza pubblica definite al comma 3» (comma 1).

L'articolo in esame precisa poi che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» e che «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti» (comma 2 - enfasi aggiunta).

Infine, la disposizione statutaria *de qua* espressamente prevede che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica conte-



nute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5» (comma 3 – enfasi aggiunta).

L'art. 75 St. attribuisce, inoltre, alle Province Autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo Statuto e percepite nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, tasse di concessione governativa, imposte sul consumo dei tabacchi, imposta sul valore aggiunto, accisa sulla benzina sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione e le accise sui prodotti energetici), e, in ogni caso, i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle sopra elencate, mentre la normativa di attuazione statutaria disciplina tassativamente le ipotesi di riserva del gettito all'Erario (articoli 9, 10 e 10-bis, d.lgs. n. 268/1992).

Ed ancora, l'art. 83 St. prevede che la Provincia autonoma di Bolzano adegui la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, con esclusione, quindi, di ogni ipotesi di applicazione in via automatica di disposizioni di matrice statale, che illegittimamente comprimerebbe le prerogative della Provincia, tanto più se si considera che la normativa di attuazione statutaria assegna alle Province autonome la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti (*cf.* art. 16, d.lgs. n. 268/1992), e che, in linea generale, prevede unicamente in capo alla Provincia l'onere di adeguamento alle disposizioni statali, nei limiti di cui agli artt. 4 e 5, St. (art. 2, d.lgs. n. 266/1992).

Il quadro sopra delineato evidenzia la peculiarità del regime di autonomia finanziaria provinciale, sia con riferimento alla individuazione delle modalità di concorrenza agli obiettivi di stabilità, perequazione e solidarietà — attraverso l'individuazione tassativa delle ipotesi di assoggettabilità della Provincia stessa alle disposizioni recate dal legislatore statale (*cf.* art. 79, St.) — sia rispetto alla gestione del gettito tributario realizzato dall'Erario sul territorio provinciale e della riserva all'Erario del gettito provinciale (art. 75 St. e artt. da 9 a 10-bis, d.lgs. n. 268/1992).

Ora, l'art. 32, legge n. 183/2011, interviene, con tutta evidenza, sul complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome nel 2009 con il già citato Accordo di Milano, al fine di definire il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica e al processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale.

L'esame della normativa statale succitata ne svela i plurimi profili di censurabilità.

Come rilevato in narrativa, infatti, al comma 10, il Legislatore statale introduce unilateralmente, e al di fuori qualunque procedimento concordato, una misura di concorso delle Province Autonome agli obiettivi di finanza pubblica aggiuntiva rispetto a quella delineata con l'art. 14, d.l. n. 78/2010 (l. conv. n. 122/2010 — gravato con ricorso iscritto all'n.r.g. 99/2010), definendo l'entità complessiva del concorso predetto e individuando, mediante apposita tabella, il riparto pro quota tra le Autonomie del concorso stesso, quantificato complessivamente, con riferimento alla Provincia Autonoma di Bolzano, in euro 356.545.

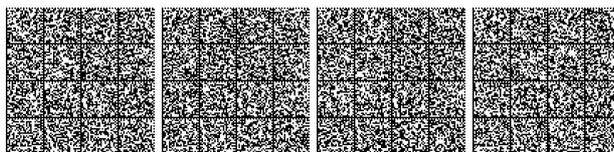
La quantificazione in concreto degli obiettivi e, soprattutto, la previsione espressa e puntuale del riparto degli stessi tra le Autonomie speciali operate unilateralmente dal Legislatore statale si pongono in insanabile conflitto con il principio che regge, ai sensi del combinato disposto dell'art. 79 e dell'art. 104 St., il sistema dei rapporti Stato – Autonomie speciali sotto il profilo finanziario: viene violata la regola dell'intesa e del principio di leale collaborazione recato dall'art. 107 St., che costituisce il cardine di qualunque intervento modificativo delle disposizioni in materia di concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica, con l'introduzione di una nuova misura a carico della Provincia.

Ad analoghe censure si espone il successivo comma 12, in virtù del quale il saldo programmatico concordato tra lo Stato e le Autonomie deve essere determinato migliorando il corrispondente saldo dell'esercizio 2011 in misura pari agli importi riportati dalla già citata tabella di cui al comma 10: l'art. 79, comma 3, St., prevede invece, lo si è visto, che le Province concordino con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al Patto di stabilità interno e che, a decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del Patto siano determinati tenendo conto in concreto degli effetti positivi in termini di indebitamento netto, derivanti dall'applicazione del medesimo art. 79.

La violazione della citata disposizione statutaria e, parallelamente, del peculiare regime dell'intesa delineato dall'art. 104 St., nonché del connesso, e anzi presupposto, principio di leale collaborazione, è, anche sotto tale profilo, palese.

Il successivo comma 13, pur confermando le competenze provinciali in materia di finanza locale, impone che anche gli enti situati sul territorio delle Province siano assoggettati al rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato — in termini di patto di stabilità interno — dall'art. 31, legge n. 183/2011.

La violazione dell'art. 79, comma 3, St., torna in evidenza, posto che, a norma di tale disposizione statutaria, compete in via esclusiva alle Province il compito di definire il Patto di stabilità, tra gli altri, con gli enti locali del proprio territorio.



L'illegittimità costituzionale delle disposizioni esaminate discende, in via immediata, dalla natura di legge ordinaria che è loro propria, legge adottata al di fuori del necessario — e già puntualmente descritto — meccanismo dell'intesa, in patente violazione dell'art. 104 dello Statuto di autonomia, nonché del principio di leale collaborazione di cui è espressione l'art. 107 dello Statuto speciale: il Legislatore statale, per il tramite delle sopra citate previsioni recate dall'art. 32, legge n. 183/2011, è intervenuto unilateralmente sull'assetto dei rapporti finanziari Stato-Province autonome.

Né, ovviamente, le disposizioni sopra censurate potrebbero trovare copertura nell'art. 103 St., che anzi, per le modificazioni di disposizioni statutarie, impone il ricorso all'ancora più stringente procedura di revisione costituzionale.

Ma v'è di più.

I.II. La previsione dell'automatica estensione delle disposizioni dettate per le Regioni a Statuto ordinario anche alla Provincia di Bolzano, recata in modo esplicito sia dai commi sopra esaminati, sia dai commi successivi (si vedano i commi da 17 a 25, che individuano una disciplina comune anche alle Regioni a statuto ordinario e su cui più diffusamente *infra*), travalica i precisi confini posti dall'art. 79, comma 1, St., il quale espressamente stabilisce le regole per la definizione del Patto di stabilità e prevede che trovino applicazione alla Provincia solo le disposizioni sull'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché quelle relative al rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità interno previste dallo Statuto speciale, da cui discende esplicitamente l'inapplicabilità alla Provincia ricorrente delle misure adottate per le altre Regioni.

Conseguentemente, stante la già stigmatizzata pretermissione del necessario momento di confronto con la Provincia Autonoma, la norma censurata viola, altresì, il disposto del comma 2 del medesimo art. 79, che espressamente assoggetta al già esaminato meccanismo di cui all'art. 104 St., la modificazione delle misure recate dal precedente comma 1.

Sulla indefettibilità del meccanismo di cui in parola, codesta ecc.ma Corte si è espressa molto chiaramente: «Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, bisogna osservare che l'autonomia finanziaria della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo è disciplinata dal Titolo VI dello statuto speciale. Negli articoli che vanno da 69 a 86 di tale statuto sono regolati i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, comprese le quote di compartecipazione ai tributi erariali. Inoltre, il primo comma dell'art. 104 dello stesso statuto stabilisce che «Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province». Il richiamato art. 103 prevede, a sua volta, che le modifiche statutarie debbano avvenire con il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale» (C. Cost., n. 133/2010 - enfasi aggiunta).

Occorre, poi, considerare che nell'Ordinamento statutario non è previsto alcun termine per l'emanazione delle «leggi rinforzate» che, ai sensi del già esaminato art. 104 St., sarebbero necessarie per modificare l'attuale lettera dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia: la procedura paritetica presuppone una necessaria preventiva intesa, che per sua natura non può essere condizionata e subordinata ad alcun termine, specie se stabilito unilateralmente in una norma ordinaria statale.

L'articolo 32, nella parte in cui prevede l'immediata e diretta applicazione anche nella Provincia autonoma di Bolzano della disciplina generale, qualora — per qualsiasi causa — l'intesa non dovesse essere raggiunta entro il termine definito, si pone, dunque, in frontale contrasto con gli articoli 79 e 83 dello Statuto speciale di autonomia, nonché con l'articolo 2, d.lgs. n. 266/1992 (in combinato disposto con l'art. 16, d.lgs. n. 268/1992).

Nelle materie attribuite alla competenza provinciale, infatti, l'art. 2, d.lgs. n. 266/1992, nel disciplinare il rapporto tra l'Ordinamento statale e l'Ordinamento provinciale, prevede, si è visto, in capo alla Provincia, unicamente l'onere di adeguare la propria legislazione, nel termine di sei mesi dalla pubblicazione o nel più ampio termine stabilito, alle norme statali, nei limiti di cui agli artt. 4 e 5, St..

Pertanto, ove si verta in materie di competenza esclusiva provinciale, la Provincia sarà tenuta all'adeguamento solo ove le norme statali possano qualificarsi come «norme fondamentali delle riforme economiche e sociali», mentre in materie di competenza concorrente, l'adeguamento sarà necessitato in presenza di disposizioni qualificabili come «principi fondamentali».

Nelle more dell'adeguamento, per espressa previsione del citato art. 2, d.lgs. n. 266/1992, restano applicabili le norme provinciali.



Ora, con la disposizione recata dall'art. 32, legge n. 183/2011, il Legislatore statale prevede l'immediata applicazione delle disposizioni dettate per le Regioni a Statuto ordinario anche alle Province e ciò benché siffatte disposizioni, oltre a ingerire nel peculiare regime di autonomia finanziaria riconosciuto alla Provincia Autonoma stessa dal Titolo VI dello Statuto (*cf.* in particolare, art. 83 St.) e dalle relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268/1992, *cf.* in particolare articolo 16), impingano in materie riservate alla competenza provinciale esclusiva e concorrente, quali le materie di ordinamento degli uffici e del personale (articolo 8, n. 1, St.), di finanza locale (artt. 80 e 81, St.) in relazione alla contabilità degli enti locali, e di igiene e sanità (articolo 9, n. 10, St.), per quanto attiene al finanziamento integrale del settore sanitario a carico del bilancio provinciale, in relazione agli enti sanitari, e quindi in materie per cui sarebbe ammissibile, in applicazione dei già citati artt. 4 e 5 St., l'imposizione di un obbligo di adeguamento alle norme di riforma economico sociale o, al più, in presenza di materia a competenza concorrente ai «principi fondamentali» dettati dal Legislatore statale.

E, benché il Legislatore stesso pretenda di qualificare le disposizioni recate dall'art. 32, legge n. 183/2011, come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., è evidente che i requisiti di compatibilità della norma il riparto costituzionalmente e statutariamente previsto delle competenze tra Stato e Province Autonome non sussistono.

Come precisato da codesta ecc.ma Corte, infatti, solo le norme effettivamente costituenti principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica sono vincolanti anche per le autonomie speciali (C. cost., nn. 229/2011 e 169/2007).

D'altro canto, è pacifico che la qualificazione operata dal legislatore non è in sé vincolante qualora le norme, nella sostanza, non rivestano il carattere dichiarato (*ex plurimis*, C. cost., nn. 482/1995 e 354/1994).

Il Legislatore statale si spinge, con i commi da 17 a 26 dell'articolo 32, legge n. 183/2011, sino a definire tipologia e contenuto delle sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno per la Provincia e per gli enti locali del suo territorio.

Si consideri, con particolare riguardo agli enti locali, che l'art. 79, comma 3, dello Statuto di autonomia, attribuisce alla Provincia il potere di definire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno per i propri enti locali e le relative funzioni di coordinamento, in relazione alla competenza statutaria spettante alla provincia stessa in materia di finanza locale (*cf.*, altresì, artt. 80 e 81, St. e relativa norma di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 268/1992, *cf.* in particolare articoli 17 e 18, nonché art. 79, comma 2, St. e d.P.R. n. 305/1988): il chiaro riparto di competenza, in quanto norma rientrante nell'alveo applicativo dell'art. 104 St., avrebbe potuto essere modificato solo attraverso il particolare procedimento «di intesa» ivi disciplinato.

Così non è, posto che, ancora una volta, il Legislatore statale è intervenuto unilateralmente individuando, per il tramite di specifiche misure sanzionatorie, gli strumenti per garantire il rispetto degli obblighi discendenti dal Patto di stabilità.

Ecco che tornano, dunque, in evidenza i già segnalati profili di censurabilità della disposizione statale per violazione degli artt. 103, 104, e 107 dello Statuto speciale.

Le disposizioni esaminate e censurate con il presente ricorso, lo si è dimostrato, si pongono, quindi, in insanabile conflitto con il sistema dei rapporti finanziari Stato - Province Autonome di matrice statutaria, palesandosi, sotto diverso ma connesso profilo, evidentemente irragionevoli, in quanto incidenti su ambiti di provata e riconosciuta competenza provinciale, sancita, non bisogna dimenticarlo, dal nuovo testo dell'art. 79 St., che costituisce il risultato di un incontro di volontà dello Stato e delle Province Autonome medesime, concretizzato nel già citato accordo di Milano.

Né ad escludere la palese confliggenza tra l'assetto costituzionale e statutario sopra ricostruito ed esaminato e l'art. 32, legge n. 183/2011, può valere la norma di chiusura recata dal comma 14 del citato articolo 32, il quale prevede, peraltro unicamente con riferimento alle misure di cui ai commi da 11 a 13, che l'attuazione delle stesse debba avvenire nel rispetto dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

Anzi, siffatta generica previsione dimostra, ulteriormente, l'irragionevolezza della disposizione censurata, che detta norme di dettaglio, in aperto ed insanabile conflitto con il peculiare regime di autonomia che spetta, proprio in ragione dello Statuto, alla Provincia Autonoma di Bolzano: l'applicazione della norma assoggettata al vaglio di costituzionalità è incompatibile con il rispetto delle prescrizioni statutarie richiamate dalla citata prescrizione di chiusura.



P.Q.M.

*Voglia codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, legge 12 novembre 2011, n. 183, pubblicata in nel supplemento Ordinario n. 234/L alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)».*

Roma, addì 4 gennaio 2012

Avv. Prof. FERRARI – Avv. Prof. RIZ

12C0026

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2012  
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni sul contenimento delle spese in materia di pubblico impiego - Estensione agli enti locali ed alle camere di commercio dell'obbligo di riduzione del 50 per cento della spesa sostenuta per il personale assunto a tempo determinato o con altra tipologia di lavoro flessibile - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente - Violazione di potestà regionali esclusive in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", della potestà regionale di integrazione ed attuazione in materia di "finanze regionali e comunali", nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Contrasto con la normativa di attuazione statutaria.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 102 (modificativo dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modifiche, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), e 4; decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532, art. 1; Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali - Obbligo di riduzione del debito dal 2013 - Definizione della percentuale ammessa e delle modalità di attuazione con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Impugnativa proposta per l'ipotesi che la disposizione censurata sia applicabile alla ricorrente - Denunciata modificazione dell'ordinamento finanziario valdostano attraverso una scelta unilaterale del legislatore statale, anziché mediante il procedimento di approvazione delle norme di attuazione statutaria, imposto dallo Statuto - Lesione della potestà esclusiva regionale in materia di "ordinamento degli enti locali", della potestà regionale di integrazione ed attuazione in materia di "finanze regionali e comunali", nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di leale collaborazione (non valendo il parere della Conferenza unificata a soddisfare il principio dell'accordo nei rapporti finanziari tra Stato e Regione autonoma) - Carezza dei presupposti per l'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative a livello centrale.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8, comma 3.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. b), e 3, comma 1, lett. f); legge 26 novembre 1981, n. 690, art. 11; Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali - Enti inadempienti all'obbligo di riduzione - Assoggettamento a talune fattispecie sanzionatorie previste dal decreto legislativo n. 149 del 2011 per il mancato rispetto del patto di stabilità interno - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Richiamo ai motivi e profili di censura proposti avverso il suddetto decreto legislativo dalla medesima Regione con precedente ricorso [n. 157/2011] non ancora deciso.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8, comma 4.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disciplina delle c.d. “zone franche a burocrazia zero” a vantaggio delle “nuove iniziative produttive” - Estensione in via sperimentale all’intero territorio nazionale fino al 31 dicembre 2013 - Ricorso della Regione Valle d’Aosta - Impugnativa proposta per l’ipotesi che la disciplina censurata sia applicabile alla ricorrente - Denunciata possibilità che l’Ufficio locale del Governo, ove costituito, istruisca e concluda procedimenti amministrativi riguardanti ambiti materiali di competenza delle Regioni - Lesione delle competenze legislative (di tipo residuale o concorrente, e di tipo esclusivo o di integrazione e attuazione) e delle funzioni amministrative spettanti alla Regione Valle d’Aosta nelle materie indicate dalla Costituzione e dallo Statuto speciale - Sostanziale attribuzione all’Ufficio locale del Governo di potere sostitutivo, esteso alle ipotesi di inosservanza dei termini per la conclusione dei procedimenti incardinati presso lo Sportello unico attività produttive - Esorbitanza dalle ipotesi e dai presupposti che consentono la sostituzione dello Stato alla Regione - Violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6.
- Statuto speciale della Regione Valle d’Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. a), p), q), t), 3, comma 1, lett. a) ed e), e 4; d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, art. 4; Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria aggiuntivo rispetto a quello previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Determinazione unilaterale da parte del legislatore statale dell’entità del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale - Ricorso della Regione Valle d’Aosta - Denunciata mancanza del previo accordo tra Governo e Regione ricorrente - Violazione del principio di leale collaborazione e dell’autonomia finanziaria valdostana - Violazione del principio di ragionevolezza (per mancata enunciazione dei criteri di riparto del contributo e per contrasto con il riparto di cui al decreto legge n. 78 del 2010, condiviso dalle autonomie speciali).**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 10.
- Statuto speciale della Regione Valle d’Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 12 e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690; Costituzione, art. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni e dei rispettivi enti locali - Definizione, a partire dal 2013, attraverso il sistema dell’«accordo integrato» tra Stato e Regioni - Individuazione con successivo decreto ministeriale, sentita la Conferenza unificata, delle modalità specifiche di attuazione della disciplina del suddetto «accordo integrato» - Ricorso della Regione Valle d’Aosta - Impugnativa proposta per l’ipotesi che la disposizione censurata sia applicabile alla ricorrente - Denunciata inosservanza dello strumento dell’«accordo separato» tra singola Regione speciale e Ministero dell’economia - Violazione dell’autonomia finanziaria valdostana e del principio di leale collaborazione - Lesione della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.**

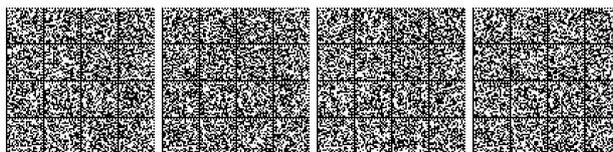
- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 17.
- Statuto speciale della Regione Valle d’Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690; decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 434; Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Monitoraggio degli obiettivi e sanzioni per le inadempienze - Ricorso della Regione Valle d’Aosta - Richiamo ai motivi e profili di censura proposti avverso il suddetto decreto legislativo dalla stessa Regione con precedente ricorso [n. 157/2011] non ancora deciso.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25.

Ricorso della Regione Autonoma Valle d’Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1. C.F. n. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 3195 del 30 dicembre 2011, dall’Avv. Ulisse Corea del foro di Roma (C.F.CROLSS69T19C352X; pec:ulissecorea@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio; ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370; resistere;



Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 12 novembre 2011, n. 183 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012»), pubblicata nel Supplemento ordinario n. 234 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 265 dei 14 novembre 2011, limitatamente agli articoli 4, comma 102, 8, commi 3 e 4, 14, commi da 1 a 6, e 32, commi 10, 17, 19, 22, 23, 24 e 25.

#### FATTO

1. Con la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012), sono state introdotte misure atte a garantire la crescita della finanza pubblica, da realizzare, tra l'altro, attraverso riduzioni di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, modifica dell'età minima pensionabile, dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, estensione a tutto il territorio nazionale delle disposizioni relative alle cosiddette zone a «burocrazia zero», interventi di sostegno economico.

2. La legge di stabilità reca, altresì, diverse previsioni idonee ad incidere in maniera significativa sull'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale. Si tratta, in particolare, degli articoli 4, comma 102, 8, commi 3 e 4, 14, commi da 1 a 6, e 32, commi 10, 17, 19, 22, 23, 24 e 25, oggetto della presente impugnativa, il cui contenuto può essere riassunto come di seguito.

3. Per quanto riguarda l'art. 4, comma 102, esso modifica l'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 — che è già stato impugnato dalla Regione Valle d'Aosta con ricorso notificato in data 24 settembre 2011 — individuando, tra i destinatari della norma che impone la riduzione del 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale assunto a tempo determinato o con altre tipologie di lavoro flessibile, oltre alle Regioni, Province autonome ed enti del Servizio Sanitario nazionale, anche gli enti locali e le camere di commercio industria, artigianato e agricoltura.

4. L'art. 8, comma 3, dal canto suo, nel prevedere che «a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico», rinvia ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata, la definizione delle modalità di attuazione del principio di riduzione del debito da parte dei predetti enti; quanto al successivo comma 4, esso impone, nei confronti degli enti che non abbiano adempiuto a quanto previsto dal citato comma 3, l'applicazione dei meccanismi sanzionatori di cui all'articolo 7, comma 1, lettere *b)* e *d)*, e comma 2, lettere *b)* e *d)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 («Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42»), determinandone un'estensione oggettiva.

A tale riguardo preme evidenziare sin d'ora che l'art. 7, d. lgs. n. 149 del 2011, è stato impugnato dinanzi codesta Ecc.ma Corte, con ricorso notificato dalla Regione Valle d'Aosta in data 18 novembre 2011.

5. Per quanto attiene ai commi da 1 a 6 dell'art. 14, n. 183 del 2011, la disciplina da essi recata estende «in via sperimentale» all'intero territorio nazionale le disposizioni relative alle «zone a burocrazia zero» per le aree svantaggiate. È stato previsto, più in particolare, che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi avviati su istanza di parte per l'inizio di nuove iniziative produttive (fatta eccezione per i procedimenti amministrativi di natura tributaria, quelli concernenti la tutela statale dell'ambiente, della salute e della sicurezza pubblica, nonché le nuove iniziative produttive avviate su aree soggette a vincolo), siano adottati in via esclusiva e all'unanimità, fino al 31 dicembre 2013, dall'Ufficio locale del Governo. Quest'ultimo è istituito in ciascun capoluogo di Provincia su richiesta della Regione, d'intesa con gli enti interessati, e su proposta del Ministro dell'Interno previo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Le disposizioni di cui trattasi hanno dettato, inoltre, le regole di funzionamento del predetto Ufficio, con particolare riferimento alle modalità per il superamento del dissenso e per la formazione dell'assenso. È stato previsto, infine, con riguardo ai procedimenti di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 («Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le Attività Produttive»), che l'Ufficio locale del Governo si sostituisca agli enti interessati laddove i relativi procedimenti non vengano conclusi nel termine di legge. Ma su tale aspetto si tornerà approfonditamente nel prosieguo.

6. Quanto all'art. 32, comma 10, della legge impugnata, si osserva che tale disposizione modifica gli importi relativi al concorso alla manovra finanziaria per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, relativamente agli anni 2012, 2013 e successivi, definendo unilateralmente, e senza alcun criterio di proporzionalità, il riparto del predetto concorso tra le Autonomie speciali.

7. Il comma 17 del medesimo articolo 32, prevede, poi, che a decorrere dall'anno 2013 sia demandata ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottarsi, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 novembre 2012, la disciplina delle modalità per la stipula di un accordo integrato con lo Stato, finalizzato al raggiungimento



degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dei rispettivi enti locali.

8. Con riferimento, infine, ai commi 19, 22, 23, 24 e 25, dello stesso articolo 32, essi modificano, anche con riguardo alle Regioni a statuto speciale, i meccanismi sanzionatori previsti dal d.lgs. n. 149/2011, i quali, come in precedenza rilevato, hanno già formato oggetto di impugnativa dinanzi a codesta Ecc.ma Corte, con ricorso notificato dalla Regione Valle d'Aosta in data 18 novembre 2011.

9. Tutto ciò premesso, la Regione Autonoma Valle d'Aosta, come in epigrafe rappresentata e difesa, ritenuta la lesione della proprie competenze costituzionali e statutarie per effetto della richiamata disciplina statale, impugna gli articoli 4, comma 102, 8, commi 3 e 4, 14, commi da 1 a 6, e 32, commi 10, 17, 19, 22, 23, 24 e 25, della legge n. 183 del 2011 (Legge di stabilità 2012), in quanto illegittimi alla luce dei seguenti motivi di

## DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 102, legge n. 183 del 2011, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla valle dall'art. 2, comma 1, lett. A) e lett. B); art. 3, comma 1, lett. F) e art. 4 dello statuto speciale (L. Cost. n. 4 del 1948); nonché per violazione del combinato disposto di cui agli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 cost. e art. 10, l. cost. n. 3 del 2011, e per violazione dell'art. 1, d.lgs. n. 532 del 1946.

Come rilevato in narrativa, l'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 2011, modifica l'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, estendendo anche agli enti locali e alle camere di commercio l'obbligo — inizialmente previsto con riferimento alle Regioni, alle Province autonome e agli enti del Servizio Sanitario nazionale — di riduzione del 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale assunto a tempo determinato o con altre tipologie di lavoro flessibile.

Fermo restando che il citato art. 9, comma 28, è già stato impugnato dinanzi codesta Ecc.ma Corte dalla Valle d'Aosta con ricorso notificato in data 24 settembre 2011, e che perdura, in capo alla Regione, l'interesse alla suddetta impugnativa, si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 102, legge n. 183 del 2011, per i motivi e sotto tutti i profili che di seguito si evidenziano.

La norma censurata opera, anzitutto, una illegittima ingerenza nella sfera dell'autonomia finanziaria regionale.

È opportuno rilevare, infatti, alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte, come non possano essere considerate ricadenti tra i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme statali che intervengono a fissare vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali. Le norme che non posseggano tale caratteristica — quale quella recata dall'art. 9, comma 28, d.l. n. 78 del 2010, come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge impugnata — arrecano conseguentemente un ingiustificato vulnus all'autonomia finanziaria di spesa della Regione, salvaguardata da previsioni di livello costituzionale. Per la legge dello Stato, infatti, è legittimo fissare unicamente un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (*cf.*, tra le altre, Corte cost., sentt. nn. 36 del 2004; n. 417 del 2005).

Poste tali premesse, non può dubitarsi che la norma oggetto di sindacato — nella misura in cui conferma ed estende soggettivamente l'obbligo di riduzione della voce di spesa riguardante il personale assunto a tempo determinato o con altre tipologie di lavoro flessibile, quale voce da ridurre del 50% — non solo si muove in direzione esattamente opposta rispetto a quella indicata dalla giurisprudenza costituzionale, ma si pone in contrasto con le norme costituzionali su cui la Corte ha correttamente basato tale giurisprudenza. In particolare, risultano violati l'art. 117, comma 3, Cost. e l'art. 119, comma 2, Cost., i quali garantiscono, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la sfera di autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta. Le prescrizioni costituzionali da ultimo citate, infatti, arrestano la competenza statale esclusivamente alla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, stabilendo l'illegittimità delle norme statali, quale quella censurata, che si spingono ben oltre tale soglia.

Del resto, codesta Ecc. ma Corte ha rilevato più volte che "la previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.), perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (*cf.*, tra le altre, Corte cost., sentenze nn. 417 e 449 del 2005).



La norma recata dall'art. 4, comma 102, della l. n. 183 del 2011, determina, altresì, una violazione dell'art. 2, comma 1, lett. *a*) dello Statuto speciale valdostano, che riconosce alla Valle la potestà legislativa in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", nonché dell'art. 4, dello stesso Statuto, in forza del quale la Valle esercita, *in subjecta materia*, le rispettive funzioni amministrative. La disposizione impugnata, infatti — precludendo alla Regione, come pure agli enti pubblici regionali, la possibilità di assumere, per la parte eccedente il puntuale limite fissato con legge statale, nuovo personale o mantenere i rapporti contrattuali in essere — incide in maniera diretta, puntuale e paradigmatica, proprio su un aspetto che concerne lo "stato economico" del personale.

Senza considerare, peraltro, che codesta Ecc.ma Corte ha più volte ribadito che "la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni" (*cf.*, sent. n. 95 del 2008). Lo Stato, pertanto, non ha titolo per intervenire su tali ambiti materiali.

Da ciò consegue, all'evidenza, l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 102, della legge oggetto di sindacato, trattandosi, come visto, di previsione lesiva delle attribuzioni statutariamente garantite in capo alla Valle dai citati artt. 2, comma 1, lett. *a*) e 4 dello Statuto.

L'illegittimità dell'art. 4, comma 102, l. n. 183 del 2011, rileva, inoltre, anche in riferimento all'art. 3, comma 1, lett. *f*) dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione ricorrente la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di "finanze regionali e comunali".

Infatti, il combinato-disposto tra la disposizione statutaria citata e gli artt. 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost. (relativi, questi ultimi, alla competenza statale concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario), qualifica la competenza normativa della Valle D'Aosta in tale materia (in forza della clausola di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001) non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale, ma garantita nell'ambito dei principi di coordinamento stabiliti dallo Stato, con la conseguenza che quest'ultimo, diversamente da quanto accade nel caso di specie, deve limitarsi alla fissazione di tali principi. Del resto, che la potestà legislativa in materia di autonomia finanziaria locale si articoli su due livelli, statale e regionale, è già stato chiarito da codesta Corte nella sent. n. 47 del 2004.

Quanto si è appena considerato mostra, dunque, un distinto profilo di illegittimità della norma impugnata, la quale pone un vincolo diretto e puntuale ad una voce di spesa riguardante gli enti locali regionali, in palese violazione dell'art. 3, comma 1, lett. *f*), dello Statuto speciale della Valle.

Occorre rilevare, da ultimo, l'incostituzionalità della norma censurata anche nella parte in cui estende alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura l'obbligo di riduzione della spesa di cui si è più sopra detto.

Simile previsione, infatti, incide indebitamente, comprimendola, sulla competenza legislativa della Valle d'Aosta in materia di finanza regionale e di ordinamento degli enti dipendenti dalla Regione, determinando la violazione delle previsioni di cui ai richiamati articoli 2, comma 1, lett. *a*), e 3, comma 1, lett. *f*), dello Statuto, oltre a ledere l'art. 1, del d. lgs. C.P.S. n. 532 del 1946 ("Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi"), per effetto del quale è stato soppresso l'allora ufficio provinciale del commercio e dell'industria di Aosta, le cui funzioni sono state devolute alla Regione.

Alla luce delle considerazioni che precedono si insiste, pertanto, affinché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 102, della l. n. 183 del 2011, sotto tutti i profili più sopra esposti.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, l. n. 183 del 2011, in riferimento agli articoli 2, comma 1, lett. *b*), 3, comma 1, lett. *f*) dello statuto speciale, nonché per violazione della normativa di attuazione in materia di rapporti finanziari con lo stato e di ordinamento finanziario della regione, ed in particolare dell'art. 11 della legge n. 690/1981, violazione delle attribuzioni costituzionali valdostane garantite dagli articoli 117, comma 3, 118, 119, cost., E 10, L. Cost. N. 3 del 2001, nonché lesione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 cost.

L'art. 8, comma 3, della legge oggetto del presente giudizio dispone che: "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico". La citata disposizione aggiunge che con "decreto di natura non regolamentare" del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata [...] "sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma. In particolare sono stabilite:

*a*) distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito;

*b*) la percentuale annua di riduzione del debito;

*c*) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito. A tal fine, si considera comunque equivalente alla riduzione il trasferimento di immobili al fondo o alla società di cui al comma 1 dell'articolo 6".



Ebbene, si ha motivo di ritenere che il citato art. 8, comma 3, non contenendo alcun riferimento espresso alle Regioni ad autonomia speciale, non si applichi alla Valle d'Aosta.

Tuttavia, ove così non fosse, se ne rileva l'incostituzionalità in ragione del fatto che la disciplina da esso recata va ad incidere su un ambito materiale — quello delle modalità e dei limiti di indebitamento regionale — rimesso, con riguardo alla Valle, alla normativa di attuazione contenuta nella l. n. 690 del 1981 (e, segnatamente, all'articolo 11 di tale legge) e, per quanto concerne gli enti locali, alla legislazione regionale in materia di finanza locale di cui agli articoli 2, comma 1, lett. b) e 3, comma 1, lett. f) dello Statuto.

Sotto il primo dei menzionati profili preme evidenziare che la legge n. 690 del 1981 (“Revisione dell’ordinamento finanziario della Regione Valle d’Aosta”) ha innovato, come noto, il quadro dei rapporti finanziari con lo Stato ed ha dettato una nuova disciplina dell’ordinamento finanziario della Regione Valle d’Aosta. Il successivo decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (“Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d’Aosta”) ha poi statuito, all’art. 1, che “Le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d’Aosta [...] nonché l’ordinamento finanziario della regione stabilito, ai sensi dell’art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre 1981, n. 690 e con l’art. 8, comma 4, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, possono essere modificati solo con il procedimento di cui all’art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale”.

Dal quadro normativo fin qui richiamato può agevolmente dedursi — come affermato da questa Ecc.ma Corte nella sentenza n. 133 del 2010 — che “le modifiche dell’ordinamento finanziario della Regione Valle d’Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall’art. 48-*bis* dello Statuto”, prescritto per l’approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle. Ne consegue, quindi, che deve ritenersi illegittima ogni previsione legislativa statale, quale quella di cui si discute, tesa a modificare unilateralmente l’ordinamento finanziario regionale.

L’art. 8, comma 3, della l. n. 183 del 2011, dunque, nella misura in cui riduce le possibilità di indebitamento degli enti locali valdostani (rimettendo ad un decreto ministeriale l’individuazione della percentuale annua di riduzione del debito e delle modalità attraverso cui tale obiettivo deve essere raggiunto) si mostra viziato in quanto si propone di incidere sull’ordinamento finanziario della Regione attraverso una scelta unilaterale dello Stato, in aperta violazione delle previsioni contenute nello Statuto speciale e nelle relative norme di attuazione.

Del resto, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, la normativa di attuazione costituisce una fonte separata dalle leggi ordinarie, “prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari fino a costituire un parametro di costituzionalità delle leggi” (*cf.*, sent. n. 51 del 2006). La legge statale, pertanto, non può svolgere, nei confronti delle Regioni speciali, la funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nei modi e nelle forme utilizzate per le Regioni ordinarie.

Da ciò consegue, all’evidenza, l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 3, l. n. 183 del 2011, per violazione della normativa di attuazione di cui alla legge n. 690 del 1981, e, segnatamente, dell’art. 11, di tale legge, al quale spetta, come visto, la disciplina delle modalità e dei limiti di indebitamento regionale valdostani.

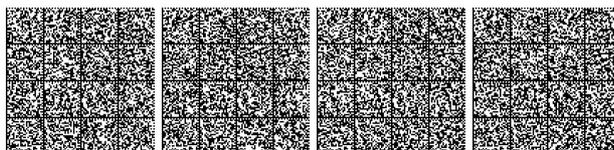
Parimenti lesi per effetto della disposizione impugnata sono gli artt. 2, comma 1, lett. b), e 3, comma 1, lett. f), dello Statuto speciale, i quali garantiscono, rispettivamente, la potestà legislativa regionale in materia di “ordinamento degli enti locali”, nonché quella di integrazione e attuazione in materia di “finanze locali”.

È evidente, infatti, che l’obbligo di riduzione del debito imposto dalla norma censurata incide direttamente sugli ambiti materiali più sopra indicati, con conseguente violazione delle corrispondenti competenze statutariamente garantite in capo alla Valle.

L’illegittimità dell’art. 8, comma 3, della legge di stabilità 2012, rileva, poi, anche in relazione agli articoli 117, comma 3, e 119 Cost., in combinato disposto con l’art. 10, 1. cost. n. 3 del 2001, e si traduce nella lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Valle in materia finanziaria.

La disciplina statale, infatti, demanda ad un decreto ministeriale l’individuazione — analitica e di dettaglio — della percentuale annua di riduzione del debito pubblico, nonché delle modalità con le quali tale obiettivo deve essere raggiunto, esorbitando così dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia e risolvendosi, dunque, nella violazione della competenza concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica: alla Valle d’Aosta, infatti, non viene lasciato alcun argine marginale di adeguamento alla disciplina posta dallo Stato.

La circostanza, poi, che l’attuazione del principio di riduzione delle possibilità di indebitamento sia demandata al Ministro dell’Economia e delle Finanze, “sentita la Conferenza unificata”, non può dirsi di per sé sufficiente a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, il quale, come noto, è ormai pacificamente considerato di rango costituzionale trovando diretto fondamento negli articoli 5 e 120 Cost. (*ex plurimis*, C. Cost. sentt. nn. 19 e 242 del 1997, n. 503 del 2000; n. 282 del 2002; n. 303 del 2003).



Ed anzi, tenuto conto che tutto il regime dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali deve essere retto dal principio dell'accordo, la previsione di un mero parere della Conferenza unificata — così come disposta dalla norma oggetto di censura — si traduce in una violazione del richiamato principio costituzionale di leale collaborazione, essendo del tutto inidonea ad assicurare l'effettivo raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo.

Sotto connesso profilo occorre pure rilevare, da ultimo, che l'aver rimesso ad un decreto “di natura non regolamentare” del Ministro dell'Economia e delle Finanze, “sentita la Conferenza unificata”, l'attuazione del principio di riduzione dell'indebitamento, lede altresì l'art. 118 Cost.

Come rilevato da codesta Ecc.ma Corte, infatti, nelle materie che esulano dalla competenza esclusiva statale, quale è quella di cui trattasi, la legge dello Stato può legittimamente attrarre funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, solo previo rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle relative funzioni (*ex plurimis*, *cf.*: sent. n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 del 2007, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005) i quali, come noto, non possono essere considerati alla stregua di “mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito” (*cf.*: sent. 6 del 2004).

Da ciò consegue, sempre secondo la Corte, che l'attrazione in sussidiarietà può giustificare una deroga al riparto costituzionale delle competenze solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, “e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”.

Di tale accordo, tuttavia, non vi è traccia nella disciplina statale impugnata, la quale risulta, anche sotto il versante appena esaminato, costituzionalmente illegittima, in quanto lesiva della competenza legislativa della Valle in materia di coordinamento della finanza pubblica.

III. Con riferimento all'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, legge n. 183 del 2011.

L'art. 8, comma 4, della legge oggetto di censura, stabilisce quanto segue: “Agli enti che non adempiono a quanto previsto nel comma 3 del presente articolo, si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 1, lettere *b*) e *d*), e comma 2, lettere *b*) e *d*), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149”.

Il legislatore statale, dunque, ha esteso alcune delle fattispecie sanzionatorie di cui al lgs. n. 149 del 2011, anche gli enti che non provvedano alla riduzione del debito prevista dall'art. 8, comma 3, di cui si è detto nel paragrafo precedente.

Tuttavia, dal momento che con ricorso notificato in data 18.11.2011, giusta delibera di Giunta n. 2514 del 28.10.2011, la Valle d'Aosta ha impugnato dinanzi codesta Ecc.ma Corte il citato decreto legislativo n. 149 — eccedendone, tra l'altro, l'inapplicabilità alle Autonomie speciali —, e stante il perdurante interesse regionale in ordine alla suddetta impugnativa, con il presente ricorso la Regione impugna l'art. 8, comma 4, della l. n. 183 del 2011, alla luce dei motivi e sotto tutti i profili già fatti valere con riferimento al d. lgs. n. 149 del 2011.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 1 a 6, della l. n. 183 del 2011, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla valle dagli articoli 2, comma 1, lettere *a*), *p*), *q*) e *t*), e 3, comma 1, lettere *a*) ed *e*), e 4, dello statuto speciale, nonché per lesione dell'art. 4, d.p.r. n. 182 del 1982, e degli articoli 117, commi 3 e 4, 118 cost., 10, l. cost. n. 3 del 2001 e 8, legge n. 131 del 2003.

I commi da 1 a 6 dell'art. 14, l. n. 183 del 2011 prevedono — sia pure con significative esclusioni (ad esempio per quanto concerne le iniziative produttive in zone soggette a vincolo) — l'estensione sperimentale sull'intero territorio nazionale, fino al 31 dicembre 2013, della disciplina delle c.d. “zone a burocrazia zero”.

Volendo sintetizzare il contenuto della disciplina statale, con essa è stata prevista la costituzione, “su richiesta della Regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”, di un Ufficio locale del Governo. A quest'ultimo è demandato, in via esclusiva e all'unanimità, il rilascio di tutti i provvedimenti conclusivi dei procedimenti avviati su richiesta di parte per l'inizio di nuove iniziative produttive.

Detto ufficio “è presieduto dal Prefetto e composto da un rappresentante della Regione, da un rappresentante della Provincia, da un rappresentante della città metropolitana ove esistente, e da un rappresentante del Comune interessato”.

In proposito è bene rilevare che la disciplina delle “zone a burocrazia zero”, già prevista con riferimento al Meridione d'Italia dall'art. 43, del d.-l. n. 78 del 2010, è stata dichiarata incostituzionale da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 232 del 2011, atteso che la stessa, ancorché destinata ad incidere su materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale, non aveva previsto adeguati meccanismi di raccordo tra lo Stato e le Regioni.

Ciò premesso, i commi da 1 a 6, dell'art. 14, non contengono alcun riferimento espresso alle Autonomie speciali. Sembra corretto ritenere, pertanto, che gli stessi non trovino applicazione con riferimento alla Valle. Tuttavia, nella



denegata ipotesi in cui così non fosse, le predette disposizioni vengono da quest'ultima espressamente impugnate in quanto illegittime in riferimento agli articoli 2, comma 1, lettere *a)*, *p)*, *q)* e *t)*, e 3, comma 1, lettere *a)* ed *e)*, e 4, dello Statuto speciale valdostano, oltre a determinare la violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, 118 Cost. e 10, 1. cost. n. 3 del 2001, la quale si riflette in una lesione delle attribuzioni costituzionali valdostane.

A tale riguardo preme anzitutto rilevare che le norme censurate, pur riservando alla Regione interessata l'iniziativa per la costituzione dell'Ufficio locale del Governo, prevedono un'attribuzione generalizzata, ad un organo composto e presieduto da rappresentanti dello Stato, di un insieme di funzioni individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza. La normativa statale, infatti, è destinata ad incidere sui procedimenti amministrativi ad istanza di parte concernenti le "nuove iniziative produttive", i quali si esplicano nei più svariati ambiti materiali, anche in quelli di competenza concorrente ovvero residuale regionale.

Da ciò consegue l'incostituzionalità delle norme statali di cui si discute sotto un duplice profilo: esse violano, per un verso, la competenza legislativa concorrente e residuale della Valle di cui agli art. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost., letti congiuntamente all'art. 10, 1. cost. n. 3 del 2001; per altro verso comportano la lesione degli artt. 2, comma 1, lettere *a)*, *p)*, *q)* e *t)*, e 4, dello Statuto speciale, che garantiscono alla Valle d'Aosta la competenza legislativa esclusiva, nonché l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, rispettivamente in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", "artigianato"; "industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio"; "fiere e mercati".

Risulta leso, per le stesse ragioni di cui sopra, anche l'art. 3, comma 1, lettere *a)* ed *e)*, dello Statuto, che riconosce alla Regione ricorrente la potestà di emanare norme legislative di integrazione e attuazione delle leggi statali in materia di "industria e artigianato" e "utilizzo delle miniere".

Non è dato comprendere, infatti, per quale motivo sia stato riconosciuto ad un organo presieduto da rappresentanti dello Stato il compito di istruire e concludere procedimenti di competenza, concorrente o residuale, della Valle. Particolare attenzione merita, sempre in argomento, il comma 5, dell'art. 14, ai sensi del quale: "Fatto salvo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, nel caso di mancato rispetto dei termini dei procedimenti, di cui all'articolo 7 del medesimo decreto, da parte degli enti interessati, l'adozione del provvedimento conclusivo e' rimessa all'ufficio locale del Governo".

Tale disposizione, dunque, pur prevedendo che la disciplina in materia di SUAP (Sportello Unico Attività Produttive) di cui al d.P.R. n. 160 del 2010 ("Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le Attività Produttive"), non subisca modifiche per effetto della legge di stabilità 2012, ha stabilito — nelle ipotesi in cui i procedimenti incardinati presso lo Sportello Unico non siano conclusi nel termine previsto dalla legge — che l'adozione dei sottostanti provvedimenti sia rimessa "all'ufficio locale del Governo".

A quest'ultimo organo, dunque, è stato attribuito un vero e proprio potere sostitutivo.

Il riconoscimento di siffatto potere, tuttavia, lede le competenze legislative della Valle d'Aosta nelle materie più sopra indicate, atteso che la sostituzione governativa avviene al di fuori delle ipotesi previste dalle disposizioni statutarie e di attuazione, con particolare riferimento all'art. 4, del D.P.R. n. 182 del 1982, "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 Tale articolo, infatti, subordina espressamente l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti della Valle ai casi di "accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari", previa assegnazione all'amministrazione regionale di un congruo termine per provvedere.

Senza considerare, sempre in argomento, che l'esercizio del potere in questione è stato riconosciuto all'Ufficio locale del Governo a prescindere dalla ricorrenza dei presupposti giuridici di cui all'art. 120 Cost. (ovvero, come noto, il mancato rispetto da parte dell'ente regionale o locale di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Né è stato previsto, sempre in violazione dell'art. 120 Cost., nonché degli articoli 118 Cost. e 8,1. n. 131 del 2003 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3") che l'esercizio di siffatto potere sia esercitato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione (*cf.*, sul punto, Corte cost., sent. n. 383 del 2005; sent. n. 165 del 2011). Violazioni, quelle di cui si è appena detto, idonee a riflettersi sulle sfere di attribuzione garantite in capo alla Valle d'Aosta dalle previsioni costituzionali e statutarie più sopra indicate.

Alla luce delle considerazioni che precedono si insiste, pertanto, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi da 1, a 6, dell'art. 14,1. n. 183 del 2011, ove ritenuti applicabili alla Valle d'Aosta.

V. illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 10, della l. n. 183 del 2011, per violazione del principio di leale collaborazione e conseguente lesione dell'autonomia finanziaria della valle d'aosta garantita dagli articoli 2, comma 1,



lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*), 12, e 50 dello statuto speciale e dalla relativa normativa di attuazione (l. n. 690/1981); nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 cost.

L'art. 32, comma 10, della l. n. 183 del 2011, individua puntualmente il contributo finanziario — aggiuntivo rispetto a quello già previsto dal d.l. n. 78 del 2010 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 — gravante sulle Regioni ad autonomia speciale nell'ambito del concorso agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni 2012, 2013 e successivi.

L'entità di tale contributo, tuttavia, è stata definita dal legislatore statale unilateralmente e a prescindere da qualsivoglia accordo con la Regione ricorrente, come è dato desumere dalla semplice lettura della disposizione impugnata.

Quest'ultima, pertanto, risulta manifestamente illegittima per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli articoli 120 e 5 Cost., tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Tale violazione, infatti, si riflette direttamente sulla lesione della particolare autonomia finanziaria di cui la Valle d'Aosta gode, come in precedenza rilevato, alla luce degli articoli 2, comma 1, lett. *a*), e, comma 1, lett. *f*), 12, 48 bis e 50 dello Statuto speciale e della relativa normativa di attuazione (l. n. 690 del 1981), in base ai quali occorre privilegiare, nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione medesima, il metodo dell'accordo. La stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire più volte, del resto, che “il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo” (*cf.*, Corte cost., sent. n. 74 del 2009), la quale è “espressione” della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (*cf.*, Corte cost., sent. n. 82 del 2007; sent. n. 353 del 2004).

Dello strumento preferenziale dell'accordo, tuttavia, non vi è traccia nell'art. 32, comma 10, censurato, il quale deve ritenersi, pertanto, costituzionalmente illegittimo sotto i profili più sopra esposti.

Fermo restando quanto sin qui rilevato, la norma statale si pone in contrasto, peraltro, anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., comportando, ancora una volta, una illegittima compressione dell'autonomia finanziaria della Valle. Il legislatore ordinario, infatti, ha ripartito tra le diverse Regioni a Statuto speciale il “contributo agli obiettivi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa aggiuntivo rispetto al 2011”, a prescindere da ogni enunciazione dei criteri sulla cui base è stata effettuata la concreta ripartizione, nonché in contrasto con il riparto precedentemente stabilito dall'art. 14, d.-l. n. 78 del 2010, e condiviso dalle Autonomie speciali.

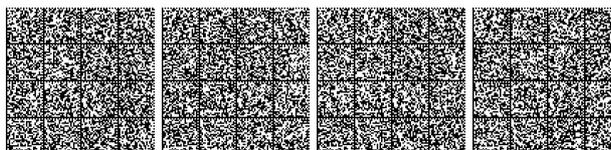
In proposito è bene richiamare, a conferma di quanto si va dicendo, la nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 81651 del 29 settembre 2010 (doc. 2), con la quale è stata affermata — con riferimento al concorso alla manovra finanziaria previsto dal citato art. 14, d.-l. n. 78 del 2010 — la necessità di procedere alla preventiva “individuazione di puntuali criteri per il riparto del concorso complessivamente previsto a carico delle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, fermo restando lo strumento dell'Accordo di ciascuna autonomia speciale con il Ministero dell'Economia e delle Finanze” (doc. 2).

È evidente, quindi, l'irragionevolezza della disposizione statale oggetto di censura, atteso che con la stessa è stata definita unilateralmente l'entità specifica del contributo dovuto dalla Regione Valle d'Aosta nell'ambito del concorso alla manovra, a prescindere dalla necessaria preventiva individuazione di qualsivoglia criterio di riparto.

Alla luce delle considerazioni che precedono si chiede, pertanto, a codesta Ecc.ma Corte di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 10, l. n. 183 del 2011.

VI. Illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 17, della l. n. 183 del 2011, per violazione dell'autonomia finanziaria della valle d'aosta garantita dagli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale e dalla relativa normativa di attuazione (l. n. 690 del 1981 e d. lgs. n. 434 del 1989), nonché per violazione del principio di leale collaborazione e delle sfere di attribuzione regionali tutelate dagli articoli 117 commi 3 e 6, 118, 119 cost. e 10, l. cost. n. 3 del 2001.

L'art. 32, comma 17, della legge oggetto del presente giudizio, dispone che: “A decorrere dall'anno 2013 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali [...]. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto tecnico della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora l'applicazione del presente comma. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 30 novembre 2012, sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente comma, nonché le modalità e le condizioni per l'eventuale esclusione dall'ambito di applicazione del presente comma delle regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al patto di stabilità interno e delle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. Restano ferme per l'anno 2012 le disposizioni di cui ai commi da 138 a 143 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220”.



L'art. 32, comma 17, prevede, dunque, che le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole Regioni e dei rispettivi enti locali siano definite, a partire dall'anno 2013, attraverso il sistema dell' "accordo integrato" tra Stato e Regioni.

Siffatta previsione, tuttavia — ove ritenuta applicabile alle Regioni a Statuto speciale e, dunque, alla Valle d'Aosta — si pone in contrasto con quanto stabilito dalle precedenti leggi finanziarie statali (oltre che con i commi 11, 12, 13 e 14 della stessa legge n. 183 del 2011), in base alle quali, come noto, il concorso delle Autonomie speciali e dei relativi enti locali alla manovra finanziaria va definito attraverso il diverso strumento dell' "accordo separato" tra singola Regione speciale e Ministero dell'Economia e delle Finanze (doc. 2).

Tale ultimo metodo, l'unico in grado di assicurare un "dialogo" diretto tra l'Ente regionale e lo Stato idoneo a garantire la particolare autonomia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale, non è stato tuttavia previsto dall'art. 32, comma 17, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria della Valle di cui ai più volte richiamati articoli 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50 dello Statuto speciale e della relativa normativa di attuazione (l. n. 690 del 1981 e d. lgs. n. 434 del 1989 "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di coordinamento dei programmi degli interventi statali e regionali").

Preme inoltre evidenziare, sotto concorrente profilo, che l'illegittimità della norma gravata rileva anche ove si consideri che è stata demandata ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottarsi entro il 30 novembre 2012 "sentita la Conferenza Unificata", la disciplina delle modalità per la stipula del suddetto "accordo integrato", anche con riguardo agli enti locali regionali.

Ebbene, è evidente che siffatta disciplina si risolve in una violazione del principio di leale collaborazione, tenuto conto che il regime dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali deve essere retto dal principio dell'accordo, come più volte rilevato dalla giurisprudenza costituzionale.

Ebbene, la previsione di un mero parere della Conferenza unificata non appare affatto idonea ad assicurare l'effettivo raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo. Detta violazione si traduce in una lesione della competenza concorrente della Valle in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui articoli 117 comma 3, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001.

Parimenti leso è l'art. 118 Cost.. Come rilevato da codesta Ecc.ma Corte, infatti, nelle materie, quale è quella di cui trattasi, che esulano dalla competenza esclusiva statale, la legge dello Stato può attrarre funzioni amministrative e regolarne l'esercizio solo previo rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle relative funzioni (*ex plurimis*, *cf.*: sent. n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 del 2007, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005).

Ne deriva, sempre secondo la Corte, che l'attrazione in sussidiarietà legittima una deroga al riparto costituzionale delle competenze solo ove la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, "e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".

Poste tali premesse, l'aver rimesso ad un decreto ministeriale l'individuazione delle modalità specifiche di attuazione della disciplina del c.d. "accordo integrato", prevedendo il solo parere della Conferenza Unificata e non già l'intesa con la singola Regione a Statuto speciale interessata, è previsione che lede la competenza legislativa concorrente della Valle d'Aosta in materia di coordinamento della finanza pubblica. In tale ambito materiale, peraltro, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost., lo Stato non può esercitare alcun potere regolamentare, trattandosi, come noto, di materia che esula dalla competenza legislativa esclusiva statale.

Si insiste, quindi, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 17, della l. n. 183 del 2011.

VII. Con riferimento all'illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25, l. n. 183 del 2011.

Per quanto attiene, infine, ai commi 19, 22, 23, 24 e 25, dello stesso articolo 32, della legge impugnata, è stato già rilevato come tali previsioni introducano delle modifiche al d.lgs. n. 149 del 2011 ("Meccanismi sanzionatori e premiali"), e, in particolare, all'art. 7 di tale decreto.

Ora, dal momento che quest'ultima disposizione è stata impugnata dalla Valle d'Aosta con ricorso notificato in data 18.11.2011, giusta delibera della Giunta regionale n. 2514 del 28.10.2011, e che perdura in capo alla Regione medesima l'interesse all'impugnativa *de quo*, pure a seguito delle modifiche introdotte dalla l. n. 183 del 2011, si solleva questione di legittimità costituzionale, dell'art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25, alla luce di tutti i motivi già fatti valere con riferimento al d.lgs. n. 149 del 2011, da intendersi in questa sede integralmente richiamati e trascritti.



P.Q.M.

Chiede a codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 12 novembre 2011, n. 183 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012»), pubblicata nel Supplemento ordinario n. 234 alla Gazzetta Ufficiale del 14 novembre, n. 265, limitatamente agli articoli 4, comma 102, 8, commi 3 e 4, 14, commi da 1 a 6, e 32, commi 10, 17, 19, 22, 23, 24 e 25, per contrarietà a Costituzione e lesione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), p), q) e t); 3, comma 1, lett. a), e), ed f), 4, 12, 48-bis e 50 dello Statuto speciale, approvato con l. cost. n. 4/1948, e dalle relative norme di attuazione e, segnatamente, dalla l. n. 690/1981, dal d.lgs. C.P.S. n. 532 del 1946, dal D.P.R. n. 182 del 1982 e dal d. lgs. n. 434 del 1989, nonché dal combinato disposto degli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 Cost. e 10 della l. cost. n. 3/2001, e per violazione della l. n. 131 del 2008 e del principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

Si depositerà, unitamente al presente ricorso debitamente notificato, la seguente documentazione:

- 1) Delibera della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 3195 del 30 dicembre 2011;
- 2) Nota Ministero dell'economia e delle finanze n. 0081651 del 29 settembre 2010.

Roma, addì 10 gennaio 2012

Avv. COREA

12C0027

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale 23 agosto 2011, n. 35, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione di interventi finanziari per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo mediante determinate economie di spesa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria, nonché dei principi fondamentali e delle norme di coordinamento di bilancio e contabilità delle Regioni, in mancanza di approvazione da parte della Regione Abruzzo del rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010.**

- Legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39, art. 2.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117 e 120, comma secondo.

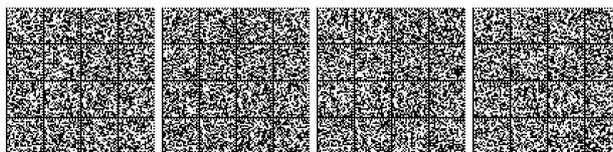
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale 23 agosto 2011, n. 35, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione di interventi finanziari a favore dei malati oncologici, mediante entrate derivanti dall'art. 85 della legge regionale n. 15/2004 nei limiti delle entrate stesse preventivamente accertate - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria, nonché dei principi fondamentali e delle norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39, art. 5.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117 e 120, comma secondo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 della Legge Regionale 9 novembre 2011 n. 39, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 23 dicembre 2011.

Sul B.U.R. Abruzzo 10 novembre 2011 n. 71 è stata pubblicata la Legge Regionale 9 novembre 2011 n. 39 recante «Disposizioni in materia di entrate».



Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni contenute nell'art. 2, nella parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 2, lett. b) della L.R. n. 35/2011, e nell'art. 5 e, pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

#### MOTIVI

1. L'art. 2 della L.R. n. 39/2011, nel sostituire l'art. 3 della L.R. n. 35/2011, dispone al comma 2, lett. b) e c), che per il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. n. 57/2001 volti a valorizzare l'Aeroporto dell'Abruzzo le economie di spesa ivi previste, pari a 2,8 milioni di euro si provvede mediante l'impiego delle seguenti economie di spesa:

«b) quanto a euro 1,2 milioni mediante impiego delle economie vincolate relative al Fondo unico per le agevolazioni alle imprese, di cui al capitolo di spesa 282451 — UPB 8.02.002 - denominato: Fondo unico per le agevolazioni alle imprese — d.lgs. n. 112/98. Il Servizio Bilancio della Direzione Riforme Istituzionali,

Enti locali, Bilancio, Attività sportive, su richiesta della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica e della Direzione Sviluppo Economico, è autorizzato ed effettuare la reiscrizione della somma di euro 1.200.000,00 di cui al presente comma sul capitolo di spesa 242422 - UPB 06.02.004 denominato: Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo — L.R.8 novembre 2001, n. 57;

c) quanto a euro 1,6 milioni mediante impiego delle economie vincolate derivanti dalle economie di spesa preventivamente accertate riguardanti l'intervento straordinario del Mezzogiorno. Il Servizio Bilancio della Direzione Riforme Istituzionali, Enti locali, Bilancio, Attività sportive, su richiesta della Direzione Trasporti, Infrastrutture, Mobilità e Logistica e della Direzione Affari della Presidenza, competente in materia di Programmazione, è autorizzato ad effettuare la reiscrizione della somma di euro 1.600.000,00 di cui al presente comma sul capitolo di spesa 242422 - UPB 06.02.004 denominato: Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo — L.R.8 novembre 2001, n. 57».

1.1 Orbene, allo stato, non risulta approvato dalla Regione Abruzzo il rendiconto generale relativo all'esercizio finanziario 2010.

1.2 Pertanto, il legislatore regionale, non osservando il disposto dell'art. 25 del d.lgs n. 76/2000, viola i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni.

1.3 Peraltro, l'art. 3, comma 2, lett. b) della L.R. n. 35/2001, nella sua originaria formulazione - in base alla quale allo scopo di valorizzare l'Aeroporto d'Abruzzo si sarebbe provveduto con la riprogrammazione delle economie di spesa derivanti dalla convenzione denominata «Agensud 78/88» - è stato impugnato innanzi a codesta Ecc.ma Corte

1.4 Lo stanziamento ivi contemplato, infatti, non prevedendo adeguata copertura finanziaria, violava l'art. 81, comma 4, della Costituzione, secondo cui ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

1.5 Anche l'art. 2 della L.R. n. 39/2011, nella parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 2, lett. b), della L.R. n. 35/2011, viola l'art. 81, comma 4, della Costituzione in quanto, pur modificando la programmazione delle economie di spesa, non prevede, per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, adeguata copertura finanziaria.

2. L'art. 5 della L.R. n. 39/2001 sostituisce l'art. 31 della L.R. n. 35/2011, il quale dispone interventi a favore dei malati oncologici.

2.1 L'art. 31, comma 4, della L.R. n. 35/2011, nella sua originaria formulazione, è stato impugnato innanzi a codesta Ecc.ma Corte, in quanto, nel disporre le variazioni di bilancio in termini di competenza e di cassa, determinava un saldo negativo di 1,9 milioni di euro, in violazione dell'art. 81, 4° comma, della Costituzione.

2.2 Il comma 1 dell'art. 31 della L.R. n. 35/2011, come sostituito dall'art. 5 della L.R. n. 39/2011, prevede che «le entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 85 della L.R. n. 15/2004, quantificate per l'esercizio corrente in euro 200.000, sono destinate al finanziamento di interventi in materia sociale per i portatori di malattie oncologiche e per i pazienti trapiantati».

L'art. 85 della L.R. n. 15/2004 detta norme in materia di recupero dei sottotetti.

2.3 Alla luce dell'aleatorietà delle predette entrate, il comma 5 dell'art. 31 dispone ora che «l'erogazione della spesa di cui al presente articolo è consentita solo nei limiti delle entrate preventivamente accertate».

2.4 Pertanto, il legislatore regionale, rinviando a un provvedimento della Giunta regionale la copertura finanziaria, viola l'art. 81, comma 4, della Costituzione.

3. Si osserva, a sostegno dei motivi di ricorso, che l'art. 17, comma 1, della L. 31.12.2009 n. 196 - le cui disposizioni, a mente dell'art. 1, comma 4, costituiscono «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai



sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione», prevede che:

«In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale».

*P.Q.M.*

*Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 2 e 5 della Legge Regione Abruzzo n. 39/2011, nelle parti e per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2011 in copia autentica con l'allegata relazione.

Roma, addì 9 gennaio 2012

*L'avvocato dello Stato: MADDALO*

12C0028

n. 15

*Ordinanza del 24 maggio 2010 emessa dal Tribunale di Catanzaro  
nel procedimento civile promosso dalla regione Calabria contro Cataldo Aloisio*

**Contratto, atto e negozio giuridico - Norme della Regione Calabria - Contratti stipulati o stipulandi che comportino spese a carico della Regione - Previsione retroattiva della loro inefficacia fino a che non sussista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione - Esorbitanza dalla disciplina dell'ordinamento contabile della Regione - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, art. 16, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).



## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato, dandone lettura, la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 nella causa iscritta al n. 1784 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi del 2008 tra Aloisio Cataldo, quale titolare dell'omonima impresa individuale, elettivamente domiciliato in Catanzaro, alla via Buccarelli, n. 4, presso lo Studio dell'avv. Francesco Bocchinfuso, ma rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Bruno, giusta procura a margine della comparsa di costituzione; Attore-Opposto;

Contro regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, elettivamente domiciliata in Catanzaro, al viale de Filippis, n. 280, presso gli Uffici dell'Avvocatura Regionale, rappresentata e difesa dall'Avv. Roberta Ventrici, giusta procura generale alle liti rilasciata con atto pubblico rogato in data 16 maggio 2005 dal notaio Rocco Guglielmo (Rep. 122.525) e decreto del Dirigente dell'Avvocatura n. 4432 del 22 aprile 2008; Conveneta-Opponente.

## FATTO E DIRITTO

La decisione della controversia indicata in epigrafe comporta l'applicazione dell'art. 16, comma 2, della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15, recante "Provvedimento Generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)", pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 12 del 16 giugno 2008, supplemento straordinario n. 1 del 21 giugno 2008.

La norma di cui si dubita così dispone: «L'articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 s'interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione, sino a che non sussista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione»

A sua volta, l'art. 43 della legge regionale della Calabria del 4 febbraio 2002, n. 8, recante "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria", pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 2 del 1 febbraio 2002, supplemento straordinario n. 6, oggetto di interpretazione, stabilisce, nel testo *ratione temporis* applicabile alla fattispecie in esame, quanto segue:

«1. La Giunta regionale e i dirigenti delle strutture regionali competenti, nell'ambito delle proprie attribuzioni, assumono gli impegni di spesa per le somme dovute dalla Regione in base alla legge, a contratto o ad altro titolo, a creditori determinati o determinabili, sempre che la relativa obbligazione venga a scadenza o si perfezioni entro il termine dell'esercizio. Gli impegni sono assunti, entro la scadenza dell'esercizio di riferimento, nei limiti degli stanziamenti di competenza.

2. Con l'approvazione del bilancio di previsione annuale e delle successive variazioni, costituiscono comunque impegni di spesa, e come tali sono rilevati, senza In necessità di ulteriori atti, le somme stanziare nei capitoli relativi:

a) alle indennità al Presidente della Giunta regionale e agli altri componenti della Giunta e del Consiglio regionale;

b) alle spese per il funzionamento del Consiglio regionale;

c) alle spese ed agli oneri per il personale dipendente ed alle altre spese di natura assimilabile;

d) agli oneri di ammortamento relativi ai mutui e ai prestiti obbligazionari.

3. Il dirigente della struttura regionale preposta alla ragioneria provvede alla prenotazione degli impegni di spesa relativi a quote di obbligazioni pluriennali, derivanti dall'approvazione di piani e programmi adottati dalla Giunta regionale.

4. L'accertamento di somme in entrata sui capitoli delle contabilità speciali genera un impegno, per pari importo, nei corrispondenti capitoli della spesa.

5. Quando l'obbligazione risulta definitivamente estinta per un importo inferiore a quello del corrispondente impegno, il dirigente della struttura regionale competente deve darne tempestiva comunicazione alla struttura regionale preposta alla ragioneria, la quale procede per la parte inutilizzata:

a) all'immediato ripristino della disponibilità sullo stanziamento di bilancio, qualora l'impegno sia stato assunto sulla competenza dell'esercizio in corso;



b) alla cancellazione della correlata posta di residuo passivo, qualora l'obbligazione derivi da esercizi precedenti.

6. Per le risorse disposte dai piani finanziari, sia di programmazione sia di cassa, approvati dall'Unione Europea e dalle relative deliberazioni del CIPE di cofinanziamento nazionale, nonché per le risorse disposte dai quadri finanziari, sia di programmazione sia di cassa, contenuti nelle deliberazioni del CIPE di riparto, possono essere assunte obbligazioni, anche a carico degli esercizi successivi, in corrispondenza con l'importo e secondo la distribuzione temporale delle risorse disposte.

7. Per le spese correnti, quando ciò sia indispensabile per assicurare la continuità e la tempestività dei servizi della Regione, possono essere assunte obbligazioni anche a carico degli esercizi successivi, nei limiti delle previsioni del bilancio pluriennale a legislazione vigente.

8. Sulla base delle obbligazioni di cui ai precedenti commi 3,6 e 7 gli impegni sono assunti per l'intera somma, mentre i relativi pagamenti sono comunque contenuti nei limiti dell'autorizzazione annuale di bilancio.

9. I dirigenti che propongono alla Giunta regionale o assumono gli atti di impegno sono responsabili in ordine:

a) alla legalità della spesa;

b) alla realizzazione degli obiettivi gestionali loro assegnati dalla Giunta regionale;

c) ai criteri economici di buona gestione della spesa;

d) alla completezza, regolarità e sussistenza della documentazione richiamata nell'atto amministrativo o ad esso allegata;

e) alle procedure disposte in ottemperanza alle disposizioni legislative e regolamentari;

f) alla corretta applicazione della normativa fiscale in materia di imposte dirette, indirette, tasse e contributi aventi natura obbligatoria;

g) alla contestuale verifica dell'accertabilità delle entrate corrispondenti, qualora i capitoli di spesa su cui grava l'impegno assunto con il provvedimento proposto abbiano destinazione vincolata».

Il combinato disposto delle due norme trascritte fa sì che, laddove l'amministrazione regionale non abbia rispettato le procedure contabili disegnate dall'art. 43 della legge regionale della Calabria del 4 febbraio 2002, n. 8, i provvedimenti emanati, gli accordi e, soprattutto, i contratti stipulati sono inefficaci o comunque non impegnano la Regione Calabria, quanto meno sino a che non venga posta in atto una procedura di regolarizzazione.

Dubita questo giudicante che, nella parte in cui si applichi anche ai contratti stipulati dall'amministrazione regionale, l'art. 16, comma 2 citato si ponga in contrasto con l'art. 117, comma II, lett. l) Cost., in base al quale "lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) 1) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa", venendo a porre norme inerenti all'ordinamento civile, la cui disciplina è riservata allo Stato in via esclusiva.

Occorre pertanto, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sospendere il giudizio e disporre la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale, specificando quanto segue in ordine alla rilevanza della questione ed alla sua non manifesta infondatezza.

### *Sulla rilevanza della questione*

Aloisio Cataldo, titolare dell'omonima impresa individuale, eseguiva, per conto dell'amministrazione regionale, i seguenti lavori:

1. pronto intervento sull'acquedotto CROCCHIO, località Cuturella di Cropani, per un corrispettivo complessivo di € 2.629,98, in relazione al quale venivano emesse le fatture nn. 5 e 6 del 13 gennaio 2004;

2. manutenzione dell'acquedotto Basso Tacina, per il quale, al netto delle somme corrisposte, residuava un compenso di € 468,00, portato dalla fattura n. 11 del 25 febbraio 2004;

3. pronto intervento sull'acquedotto Basso Tacina, in ordine al quale egli vantava un credito di € 16.911,81, con conseguente emissione di fattura di pari importo in data 18 febbraio 2004, n. 12.

Non vedendo soddisfatto il proprio credito, ed in forza dei documenti fiscali sopra specificati, accompagnati dalla copia del registro vendite, l'Aloisio domandava a questo Tribunale, con ricorso depositato in data 25 ottobre 2007, l'emissione di un decreto ingiuntivo nei confronti della Regione Calabria.



Veniva richiesta l'integrazione dei documenti prodotti ai sensi dell'art. 640, comma I, c.p.c., mediante la produzione dell'atto negoziale posto (o degli atti negoziali posti) alla base dei lavori eseguiti.

Il ricorrente, con nota integrativa, specificava quanto segue:

1. egli non era in possesso degli "ordinativi" dei lavori di pronto intervento sull'acquedotto Crocchio, località Cuturella di Cropani, ma solo di un "riconoscimento di debito";

2. la manutenzione dell'acquedotto Basso Tacina era avvenuta in forza di contratto di cottimo fiduciario, sottoscritto dal dirigente del settore competente;

3. il pronto intervento sull'acquedotto Basso Tacina era stato eseguito in forza di un verbale di somma urgenza ai sensi degli artt. 144 e 147 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, sottoscritto dal dirigente del settore competente.

Produceva la relativa documentazione, dalla quale - occorre precisarlo - emerge che i lavori sub 3 sono stati in realtà eseguiti non in forza di un verbale di somma urgenza, ma di un contratto di appalto di opere pubbliche sottoscritto, per l'amministrazione regionale, dal responsabile del procedimento e dal dirigente del settore competente.

In forza delle precisazioni rese e della documentazione prodotta, veniva, in data 3 marzo 2008, emanato il decreto ingiuntivo n. 279, per l'importo di € 20.009,79, oltre ad interessi.

L'amministrazione intimata proponeva, con atto di citazione notificato in data 28 aprile 2008, opposizione ai sensi dell'art. 645 c.p.c., deducendo la nullità dei rapporti negoziali azionati per difetto di contratto scritto ed argomentando che anche l'eventuale riconoscimento del debito non è idoneo a sanare tale nullità.

Si costituiva il creditore opposto, deducendo l'infondatezza delle difese avverse, in particolare in ragione dell'esistenza dei contratti scritti relativi almeno a due delle categorie di lavori eseguiti.

In via riconvenzionale subordinata, l'Aloisio proponeva l'azione di ingiustificato arricchimento nei confronti dell'amministrazione.

Nelle more del giudizio, interveniva la norma su cui si addensano i dubbi di compatibilità con la Carta costituzionale. Non a caso, nella memoria ex art. 183, comma VI, n. 2), c.p.c., depositata in data 4 novembre 2008, la Regione Calabria - oltre ad eccepire, per la prima volta, il difetto di titolarità di una- parte dei rapporti negoziali azionati - invocava l'inefficacia dei contratti prevista dall'art. 16, comma 2, della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15.

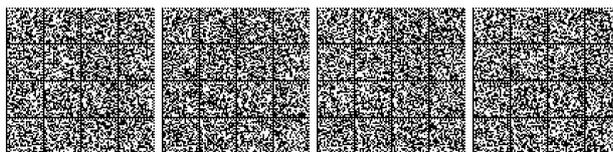
Ed invero, tale norma dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie, quanto meno con riferimento alla pretesa creditoria vantata dall'Aloisio in ordine ai lavori di manutenzione dell'acquedotto Basso Tacina ed al pronto intervento sul medesimo acquedotto, eseguiti in forza di contratti stipulati in forma scritta dal dirigente del settore competente, dotato del potere di impegnare l'amministrazione, ma non indicanti l'avvenuto impegno di spesa. Ed invero, nemmeno aliunde risulta che i necessari impegni di spesa siano stati assunti.

Proprio quanto all'applicabilità dell'art. 16 citato, si deve osservare che, in effetti, già l'art. 191, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico degli Enti Locali, stabilisce, al primo comma, che "gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunica al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione, con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati".

In mancanza dell'impegno di spesa e della copertura finanziaria, precisa il successivo comma 4, "il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni".

Tale disciplina ripropone quanto già previsto dall'art. 23, commi 3 e 4, d.l. 3 marzo 1989, n. 66, convertito con l. 29 aprile 1989, n. 144, e quindi dall'art. 35, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77. I testi normativi citati, quindi, sanciscono espressamente che, in mancanza della copertura finanziaria, il rapporto si costituisce nei confronti del funzionario o del dirigente responsabile, e non anche nei confronti dell'amministrazione. Le norme, però, si riferiscono esclusivamente ai comuni ed alle province, e non anche alle regioni, ai quali non si applicano.

In tal senso la giurisprudenza di legittimità: "Il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, art. 35 - che ha riprodotto in termini sostanzialmente analoghi il d.l. 3 marzo 1989, n. 66, art. 23, commi 3 e 4 convertito in l. 29 aprile 1989, n. 144 ed abrogato dall'art. 123 di detto d.lgs. - nel prevedere l'esclusione della responsabilità della p.a. nei confronti del privato fornitore e la responsabilità esclusiva del dipendente che abbia acquistato in violazione delle necessarie deliberazioni autorizzate, trova applicazione infatti limitatamente ai Comuni, alle Province ed alle Comunità Montane e non già anche nei confronti delle regioni" (Cass. Civ., Sez. I, 9 marzo 2006, n. 5069; giudizio in cui era parte proprio la Regione Calabria).



Ancor prima che sopravvenisse la normativa appena esaminata, gli artt. 284 e 288, r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (Testo unico della legge comunale e provinciale), stabilivano che “le deliberazioni dei comuni, delle provincie e dei consorzi, che importino spese, devono indicare l’ammontare di esse e i mezzi per farvi fronte” (il primo) e che “sono nulle le deliberazioni prese in adunanze illegali, o adottate sopra oggetti estranei alle attribuzioni degli organi deliberanti, o che contengano violazioni di legge”.

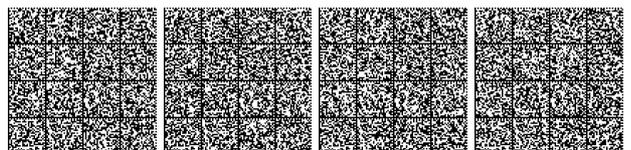
Successivamente, il quinto comma dell’art. 55, l. 8 giugno 1990, n. 142 - nel testo in vigore dall’entrata in vigore della legge sino al 18 maggio 1997, data in cui esso è stato sostanzialmente modificato dall’art. 6, comma 11, legge 15 maggio 1997, n. 127 - sanciva, abrogando la disciplina previgente, che “gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario. Senza tale attestazione l’atto è nullo di diritto”.

Pronunciandosi sul significato da attribuire al combinato disposto degli artt. 284 e 288, r.d. 3 marzo 1934, n. 383, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass. Civ., Sez. Un., 10 giugno 2005, n. 12195) hanno ritenuto che la delibera con la quale i competenti organi comunali o provinciali affidano ad un professionista privato l’incarico per la progettazione di un’opera pubblica è valida e vincolante nei confronti dell’ente soltanto se contenga la previsione dell’ammontare del compenso dovuto al professionista e dei mezzi per farvi fronte. L’inosservanza di tali prescrizioni determina la nullità della delibera, che si estende al contratto di prestazione d’opera professionale poi stipulato con il professionista, escludendone l’idoneità a costituire titolo per il compenso.

A sostegno di tale principio, e dovendosi sottolineare che i due articoli, letti in combinazione, contemplavano una nullità testuale per il caso di delibere degli enti locali recanti spese e prive d’indicazione dell’ammontare di esse e dei mezzi per farvi fronte, sono state svolte le seguenti considerazioni: “La tesi - secondo cui gli eventuali vizi della delibera in ordine alla previsione della relativa spesa e dei mezzi per farvi fronte potrebbero produrre conseguenze nell’ambito interno dell’organizzazione dell’ente, ma non sarebbero idonei ad incidere negativamente sui diritti acquisiti dal privato professionista in forza del contratto di prestazione d’opera, costituente manifestazione di autonomia negoziale privatistica - non può essere condivisa.

Invero, nella formazione dei contratti soggetti alla c.d. evidenza pubblica (nel cui novero rientrano anche quelli dei comuni e delle province) coesistono due procedimenti: il primo si traduce in un provvedimento (deliberazione a contrarre da parte degli organi qualificati) con cui si esterna lo scopo da perseguire nonché il modo con cui s’intende realizzarlo, e tale manifestazione di volontà costituisce il presupposto dell’atto negoziale che perciò si pone in rapporto strumentale col provvedimento; il secondo si svolge tra le parti contraenti ed ha ad oggetto la formazione della volontà secondo le norme privatistiche, con alcune varianti correlate specialmente alle procedure da seguire per la scelta del contraente. Orbene, è vero che, come questa Corte ha più volte affermato con particolare riguardo alla conclusione del contratto d’opera professionale (quando ne sia parte la P. A.), la deliberazione dell’ente - fino a quando non risulti tradotta in un atto contrattuale sottoscritto dal rappresentante dell’ente stesso e dal professionista - è atto con efficacia interna all’ente pubblico, non costituente neppure proposta contrattuale, sicché non è idonea a determinare la costituzione del relativo rapporto negoziale (v., *ex multis*. Cass., 25 novembre 2003, n. 17891; 5 novembre 2001, n. 13628; 16 ottobre 1999, n. 11687; 14 marzo 1998, n. 2772). Ciò, tuttavia, non significa che tutti i vizi della fase amministrativa e (per quanto qui rileva) della delibera siano privi d’incidenza sul contratto stipulato in forza di essa. L’affermazione può essere condivisa in relazione a carenze o vizi che rendano la delibera stessa soltanto annullabile, non in presenza di una violazione di legge che ne comporti la nullità. Infatti, come già si è notato, il contratto e la delibera, ancorché tra loro distinti, sono collegati poiché la delibera a contrarre s’inserisce come passaggio obbligato nell’*iter* di formazione della volontà contrattuale della parte pubblica. Pertanto la sua nullità (come la sua mancanza) si riflette necessariamente sulla validità del contratto, perché la volontà dell’ente non si può ritenere ritualmente formata nella sede propria e, sul piano negoziale, il contratto viene ad essere stipulato in contrasto con una norma imperativa (quale il combinato disposto dei citati artt. 284 - 288 deve ritenersi, alla stregua delle considerazioni sopra svolte), con le conseguenze di cui all’art. 1418, primo comma, cod. civile”.

Le considerazioni esposte sono state ritenute applicabili anche in presenza dell’art. 55, comma 5, l. 8 giugno 1990, n. 142 (testo originario). Secondo una diversa pronuncia delle medesime Sezioni Unite (Cass. Civ., Sez. Un., 28 giugno 2005, n. 13831 del 28), infatti, detta norma “contempla a sua volta una nullità testuale (definita di diritto) che inficia l’atto deliberativo e tale nullità, per le ragioni qui sopra indicate, si riflette in modo inevitabile sulla validità del contratto. Pertanto va affermato che anche nel vigore dell’art. 55, comma 5, della legge n. 142 del 1990 (nel testo anteriore alla modifica apportata con l’art. 6, comma 11, della legge 15 maggio 1997, n. 127) la delibera con la quale i competenti organi comunali o provinciali affidano ad un professionista privato l’incarico per la progettazione di un’opera pubblica è valida ed efficace nei confronti dell’ente solo se il relativo impegno di spesa sia accompagnato dall’attestazione della copertura finanziaria, da parte del responsabile del servizio finanziario. L’inosservanza di tale prescrizione determina



la nullità della delibera, che si estende al contratto di prestazione d'opera professionale stipulato con il professionista, comportando l'esclusione di qualsiasi responsabilità od obbligazione dell'ente pubblico in ordine alle spese assunte senza il suddetto adempimento”.

Tuttavia, la nullità del contratto stipulato, in entrambi i panorami normativi sopra delineati, deriva dalla nullità testualmente comminata dalla legge (e non dalla mera annullabilità per violazione di legge) della delibera non accompagnata dall'impegno di spesa (sotto il regime del Testo Unico del 1934) o priva dell'attestazione della copertura finanziaria (sotto il regime dell'art. 55, comma 5, legge 8 giugno 1990, n. 142).

La legge di contabilità regionale, però, non prevede un'analogia sanzione per l'ipotesi delibera priva dell'indicazione dell'impegno di spesa, né essa può essere desunta da un'applicazione analogica delle norme in materia di ordinamento degli Enti territoriali, posto che la nullità, in ambito amministrativo, è conseguenza patologica di carattere eccezionale (argomento ex art. 21-septies, comma 1, ultima parte; nella giurisprudenza amministrativa, vedasi da ultimo Cons. St., Sez. V, 15 marzo 2010, n. 1498) e quindi di stretta applicazione.

Né, per altra via, si può ritenere che, poiché le norme di contabilità pubblica hanno carattere imperativo, la loro violazione comporti la nullità dei contratti stipulati a valle, ai sensi dell'art. 1418, comma 1, c.p.c.

Ed ineffetti, una simile conseguenza è esclusa recisamente dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (cfr. a titolo d'esempio, Cass. Civ., Sez. I, 27 febbraio 1998, n. 2235, che si è occupata - escludendo la nullità del contratto stipulato - della violazione dell'art. 189 dell'ordinamento degli enti locali siciliani, dettato con legge regionale della Sicilia 15 marzo 1963, n. 16, riprodotto dal disposto dell'art. 284 r.d. 3 marzo 1934, n. 383; si vedano, anche, Cass. Civ., Sez. I, 30 agosto 1995, n. 9155 e Cass. Civ., Sez. I, 28 maggio 1996, n. 4929, nonché Cass. Civ., Sez. Un., 17 novembre 1984, n. 5833; più di recente Cass. Civ., Sez. III, 20 novembre 2002, n. 16345).

Inoltre, si osserva che anche le regole dell'evidenza pubblica hanno natura imperativa, ma - secondo la predominante giurisprudenza - la loro violazione non comporta la nullità del contratto; ed invero, attinendo alla formazione della volontà dell'amministrazione, la loro accertata violazione si riverbera sul contratto stipulato, ma solo all'esito dell'annullamento del provvedimento amministrativo (aggiudicazione) presupposto e con effetto caducatorio (cfr. Cons. St., Ad. Plen., 30 luglio 2008, n. 8, che richiama, sul punto, Cass. Civ., Sez. I, 15 aprile 2008, n. 9906).

Si deve ritenere, quindi, che non tutte le norme che regolano l'agere amministrativo, pur aventi natura imperativa sul piano pubblicistico, assumano la medesima veste ontologica sui piano civilistico. E quali norme imperative, ai sensi dell'art. 1418, comma 1, c.c., non sono qualificabili le regole di contabilità pubblica.

In sostanza, è vero - come sottolineato dalla difesa regionale nelle note autorizzate da questo giudicante per consentire alle parti di interloquire sul dubbio di legittimità rilevato d'ufficio - che vi sono, nell'ordinamento civile, altre norme che apprestano una disciplina simile a quella oggi prevista dall'art. 16, comma 2, della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15: in forza di esse, l'amministrazione pubblica rimane contrattualmente vincolata solo in presenza di un regolare impegno di spesa, essendo altrimenti il contratto inefficace nei suoi confronti o addirittura nullo.

Ma esse non trovano applicazione nei confronti delle regioni, sicché non è possibile dire che “il citato art. 16 si presenta come una norma meramente ricognitiva di effetti che scaturiscono dal sistema giuridico e che non sono estranei all'ordinamento generale” (pag. 2 delle note autorizzate depositate dall'Avvocatura regionale in data 26 aprile 2010).

Quindi, l'esistenza di un regolare impegno di spesa da parte dell'amministrazione con riferimento ai contratti azionati è questione in questa sede divenuta rilevante solo in ragione della norma di cui si dubita, sicché - nell'ipotesi in cui la Corte ritenesse fondata la questione di legittimità che le si sottopone - il venir meno dell'art. 16 citato esimerebbe il Tribunale rimettente dall'esame della questione.

Si osserva ulteriormente che il legislatore dell'art. 16, comma 2, legge regionale della Calabria 13 giugno 2008, n. 15, non usa, con riferimento alla previsione normativa in esame, il sintagma qualificatorio “interpretazione autentica”, pur ponendo - almeno nelle intenzioni - una norma volta a vincolare l'attività ermeneutica dell'interprete.

Ed in effetti, alla norma *de qua* non può accordarsi valore interpretativo: essa non sceglie uno dei possibili (e plausibili) significati della disposizione interpretata ma, come già in precedenza accennato, introduce *ex novo* nel sistema ordinamentale una regola prima inesistente; l'inefficacia del contratto, invero, non era espressamente statuita dalla legge di contabilità regionale, né tampoco un simile difetto di efficacia era ricavabile ermeneuticamente dall'articolato normativo sopra trascritto.

Invero, come già ampiamente illustrato, l'originario art. 43 della legge regionale della Calabria 4 febbraio 2002, n. 8, nulla statuiva in ordine alle conseguenze che ridondavano sui contratti in ragione della mancata assunzione dell'impegno di spesa; pertanto, era necessario ritenere che la violazione della disciplina da esso posta avesse ricadute esclusivamente quanto alla responsabilità dirigenziale ed alla responsabilità risarcitoria per danno erariale in capo ai dirigenti ed ai funzionari che avessero malamente stipulato.



Tuttavia, pur avendo natura innovativa, l'art. 16, comma 2 della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15, ha evidente applicazione retroattiva, coinvolgendo così anche i contratti, come quelli che quivi rilevano, stipulati prima della sua entrata in vigore.

Due elementi depongono inequivocamente in tal senso.

Da un lato, il fatto che il legislatore - il quale avrebbe ben potuto disporre per il solo futuro, limitandosi a statuire l'inefficacia, nei confronti della Regione, dei contratti stipulati dai propri rappresentanti, in assenza di un regolare impegno di spesa - abbia ritenuto di collegare tale mancanza di efficacia ad una presunta interpretazione della normativa preesistente.

Se pure una simile opzione legislativa non preclude all'interprete la scelta di ermeneusi che nega natura interpretativa alla norma, nondimeno essa deve essere tenuta in considerazione nel momento in cui occorra valutare se il precetto abbia eventuale efficacia retroattiva, inducendo ad attribuire al legislatore regionale la volontà di emanare una norma idonea a regolamentare anche i contratti già stipulati.

In secondo luogo, non può sfuggire che il medesimo art. 16 della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15, con il suo terzo comma, ha integrato l'art. 43 della legge di contabilità regionale, il cui comma 10 ora recita: "Nel caso in cui vi sia stata acquisizione di beni o servizi in assenza del preventivo impegno di spesa, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 45-bis, tra il privato e l'amministratore, il dirigente o il funzionario che abbia determinato la generazione del debito. Per le prestazioni continuative o periodiche, detto effetto si estende ai dirigenti che hanno reso possibili le singole prestazioni". Accantonati i dubbi di compatibilità con l'art. 117, comma II, lett. l) Cost. che anche tale norma suscita - e che però non risultano rilevanti ai fini della controversia portata all'attenzione di questo giudice -, si rileva che il neo-introdotta comma 10 dell'art. 43 della legge di contabilità ripropone, in ambito regionale, la disciplina che l'art. 191, d.lgs. 18 agosto 2000 fissa per gli enti locali.

Da esso deriva che il contratto stipulato in violazione delle regole di contabilità produce i suoi effetti nei confronti del dirigente o del funzionario che ha stipulato, e rimane inefficace nei confronti della Regione.

Ed allora, l'art. 16, comma 2 della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15, sarebbe un inutile doppione se non gli si riconoscesse portata retroattiva.

Ritenuto, invece, che i due commi si riferiscano l'uno (il comma 3, che integra l'art. 43 della legge di contabilità) al futuro, e l'altro (il comma 2, che "interpreta" la previgente normativa) al passato, si riconduce la frammentaria normativa a sistema.

Si noti, inoltre, che la Corte costituzionale ha sancito più volte la compatibilità (nei limiti, evidentemente, della ragionevolezza) tra il carattere innovativo di una norma e la retroattività della sua applicazione temporale.

In particolare, occupandosi di norme interpretative, essa ha da un canto affermato che il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni legislative quando sussista una situazione di incertezza nell'applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali e quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore (*cf.*, tra le altre, le sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994 e l'ordinanza n. 480 del 1992).

D'altro canto, la stessa Corte ha avuto modo di affermare, in più di un'occasione (da ultimo, con sentenza n. 234 del 2007), che non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.

Tirando le fila di quanto sin qui illustrato, la rilevanza della proponenda questione di legittimità costituzionale si può sintetizzare nei termini che seguono.

L'art. 16, comma 2 della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15, norma di natura innovativa ma di efficacia retroattiva, stabilisce, tra l'altro, che tutti i contratti - stipulandi o già stipulati - che comportino spese a carico della Regione sono inefficaci, e comunque non impegnano l'amministrazione, sino a che non sussista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione.

In ragione della norma oggetto dei dubbi di legittimità, allora, si dovrebbe ritenere l'inefficacia nei confronti della Regione Calabria dei due contratti stipulati tra la medesima amministrazione regionale ed Aloisio Cataldo, in relazione ai quali non risulta essere stato assunto l'impegno di spesa; pertanto, l'opposizione a decreto ingiuntivo proposta dall'amministrazione regionale dovrebbe trovare accoglimento con riferimento a tali rapporti.

Al contrario, laddove la norma venisse dichiarata illegittima e cessasse, quindi, di trovare applicazione, non vi sarebbero ragioni per ritenere inefficaci i due contratti, per cui l'opposizione non potrebbe, sotto questo profilo, trovare accoglimento.



*Sulla non manifesta infondatezza della questione*

L'art. 117, comma II, lett. I) Cost., come introdotto dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recita: "lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) 1) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa".

La Corte costituzionale è stata chiamata più volte ad indicare i limiti fino ai quali la legislazione regionale può spingersi senza stridere col precetto costituzionale che riserva allo Stato il potere esclusivo di disciplinare l'ordinamento civile.

Pur omettendo i casi attinenti alla materia laburistica, e limitandosi alle ipotesi in cui veniva in qualche modo in rilievo il diritto dei contratti, emerge un quadro giurisprudenziale sufficientemente preciso.

Con la sentenza n. 253 del 2006, il giudice delle leggi ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 16, commi 1 e 4 della legge regionale della Toscana 15 novembre 2004, n. 63, recante Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.

Tale norma prevedeva il divieto per gli operatori commerciali appartenenti a determinate categorie di rifiutare la loro prestazione, o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, "senza un legittimo motivo e, in particolare, fra l'altro per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere".

La disposizione conteneva, altresì, la previsione di una sanzione amministrativa in caso di contravvenzione al detto divieto.

La Corte ha rilevato come venisse imposto, così, ai soggetti sopra indicati l'obbligo di fornire la propria prestazione a chiunque ne facesse richiesta, senza possibilità di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

Però, "la norma regionale impugnata nel prevedere, in sostanza, un'ipotesi di obbligo legale a contrarre - obbligo già previsto in via generale dal legislatore statale all'art. 187 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza) - e alla cui violazione è altresì connessa la comminatoria di una sanzione amministrativa, introduce una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, ex art. 117, comma secondo, lettera I), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato".

Successivamente, con la sentenza n. 401 del 2007 (vera e propria pietra angolare su cui si è sviluppata la seguente giurisprudenza) è stata esaminata la questione di legittimità posta in via diretta dalle Regioni Veneto e Piemonte, le quali lamentavano l'inclusione, nell'ambito del codice degli appalti pubblici, di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, del riferimento alle fasi della stipulazione e dell'esecuzione dei contratti, ivi comprese quelle della direzione dell'esecuzione e della direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative.

Secondo le regioni ricorrenti, il codice disciplinerebbe settori che atterrebbero ad aspetti organizzativi e procedurali dell'azione amministrativa, i quali andrebbero inclusi, "a seconda dell'oggetto, tra le materie di competenza concorrente o residuale" (così secondo la Regione Veneto), ovvero investirebbe ambiti in cui sarebbero ravvisabili "spazi significativi che vanno ascritti all'ordinamento e organizzazione amministrativa", che appartengono alla Regione ad eccezione di quanto è riferibile allo Stato e agli enti pubblici nazionali (così la Regione Piemonte).

La Corte ha disatteso le argomentazioni degli enti regionali.

Si legge nella densa motivazione, di cui è opportuno riportare un ampio stralcio, che "è noto che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per la esistenza di una struttura bifasica: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica segue un momento negoziale.

Nella prima fase di scelta del contraente l'amministrazione agisce, come si è già sottolineato, secondo predefiniti moduli procedimentali di garanzia per la tutela dell'interesse pubblico, ancorché siano contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la pubblica amministrazione tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l'altro, delle regole della buona fede.

Nella seconda fase - che ha inizio con la stipulazione del contratto (si veda art. 11, comma 7, del Codice) - l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Tale fase, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo - il quale è, tra l'altro, anche specificamente disciplinato dal codice civile (...) si connota, pertanto, per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali. Ne consegue che la norma censurata - disciplinando aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una pubblica



amministrazione - deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Sussiste, infatti, l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina della fase di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto avente, tra l'altro - per l'attività di unificazione e semplificazione normativa svolta dal legislatore -, valenza sistematica. Né vale obiettare, come fa la Regione Veneto, che non potrebbe ritenersi sussistente il titolo di competenza rappresentato dall'ordinamento civile, in quanto non verrebbero in rilievo «la stipulazione e l'esecuzione regolate dal codice civile». Sul punto, è agevole osservare che l'ambito materiale in esame ricomprende tutti gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono le esigenze sopra indicate, senza che detti rapporti debbano rinvenire la loro disciplina necessariamente sul piano codicistico. In altri termini, la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e esecuzione dei contratti di appalto, non è di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost.”.

A distanza di poco tempo, sono stati portati all'attenzione del giudice delle leggi (sentenza 431 del 2007) gli artt. 51-58 della legge regionale della Campania n. 12 del 2006, i quali, disciplinando i contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure di scelta del contraente, intervenivano a dettare norme in tema di garanzie del contratto (art. 51), di modalità di stipulazione (art. 52) e di durata dello stesso (art. 53), di anticipazione e revisione dei prezzi (art. 54), di subappalto e cessione del contratto (art. 55), di aumento o diminuzione della prestazione (art. 56), di spese contrattuali (art. 57) e di verifica e collaudo (art. 58).

La Corte ha lapidariamente sottolineato che tali norme attenevano “a quella fase inerente all'attività contrattuale della pubblica amministrazione che ha inizio con la stipulazione del contratto, nella quale l'amministrazione agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale”.

Richiamando il proprio precedente orientamento, la Consulta ha sottolineato che tale stadio comprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale e si connota per l'assenza di profili di disciplina che afferiscono, a prescindere dalla loro esatta qualificazione giuridica, a vicende comunque di natura essenzialmente privatistica”.

Infine, con la sentenza n. 295 del 2009, la Corte ha ripercorso la giurisprudenza anteriore alla novella dell'art. 117 Cost., ribadendone la validità e sancendo che il diritto privato è materia posta oltre la sfera della competenza legislativa della Regione: “L'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione ha codificato il limite del «diritto privato» consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (v., tra le molte, le sentenze n. 190 del 2001; n. 379 del 1994; n. 35 del 1992; n. 51 del 1990; n. 691 del 1988; n. 38 del 1977; n. 108 del 1975 e n. 7 del 1956). Questa Corte ha più volte affermato che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (sentenza n. 352 del 2001). Questa Corte ha precisato che detto limite consente comunque un qualche adattamento in ambito regionale, «ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza» (sentenza n. 352 del 2001). Peraltro, sin dalle prime pronunce, questa Corte ha avuto modo di decidere che «la disciplina dei rapporti contrattuali (...) va riservata alla legislazione statale» (sentenza n. 6 del 1958; *cfr.* anche le sentenze n. 82 del 1998 e n. 60 del 1968)”.

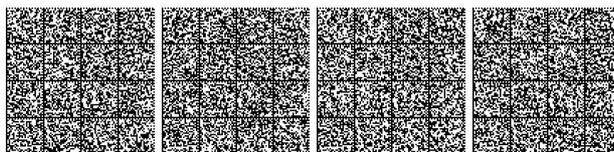
L'esame delle pronunzie sopra ricordate induce ad una agevole conclusione.

È sottratta alla potestà legislativa regionale la disciplina del contratto, tanto quanto alla sua genesi, tanto quanto alla sua fase esecutiva, tanto, infine, quanto ai suoi aspetti patologici. Orbene, l'art. 16, comma 2, della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15, pone, nella parte in cui si riferisce ai contratti, una regola che non si riferisce alla materia dell'ordinamento contabile della Regione, vale a dire alla “gestione finanziaria ed economica della Regione” (*cfr.* art. 1, comma 2, legge regionale della Calabria 4 febbraio 2002, n. 8). Essa, in realtà, incide direttamente sull'efficacia dei contratti stipulati dall'amministrazione, ed è pertanto volta chiaramente a disciplinare i rapporti privatistici.

Ne consegue che non è manifestamente infondato il dubbio che la norma in oggetto esorbiti i limiti della competenza legislativa regionale, dovendo così essere dichiarata dalla Corte costituzionale illegittima.

Non sembra, d'altro canto, possibile che, attraverso un'interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata, la norma investita dai dubbi possa essere diversamente intesa, attribuendole un significato tale che essa non vada ad esplicare i suoi effetti sulla disciplina negoziale dei contratti stipulati con l'amministrazione regionale.

È appena il caso, infine, di segnalare come la circostanza che il Governo non abbia proposto in via principale la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma I, Cost. non esima l'Autorità giurisdizionale, che debba fare applicazione di una norma regionale sospettata di esorbitare dai limiti di competenza imposti dalla Costituzione, dal rivolgere alla Corte competente tali dubbi (*cfr.*, a titolo di esempio e tra le molte, la sentenza della Corte n. 370 del 2008,



con la quale è stata dichiarata illegittima per violazione dell'art. 117, comma II, lettera l) Cost. dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5, e dell'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28 sulla base di una questione sollevata d'ufficio dal Tribunale di Campobasso, Sezione Riesame).

*P. Q. M.*

*Visto ed applicato l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge regionale della Calabria del 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento Generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 12 del 16 giugno 2008, supplemento straordinario n. 1 del 21 giugno 2008, in relazione all'art. 117, comma II, lett. 1) Cost.;*

*Sospende il giudizio;*

*Dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta regionale della Calabria ed al Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.*

Catanzaro, addì 24 maggio 2010

*Il Giudice:* TALLARO

12C0043

**n. 16**

*Ordinanza del 7 settembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania - sez. staccata di Salerno sul ricorso proposto da Emilia Romagna Factor s.p.a. contro Azienda Ospedaliera Monaldi*

**Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesorieri, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.**

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41, e 111, comma secondo.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 465 del 2011, proposto da: Emilia Romagna Factor S.p.A., con sede in Bologna, in persona dell'amministratore delegato e legale rappresentante *pro tempore*, Paolo Licciardello, rappresentato e difeso dall'avv. Ciro Esposito, con domicilio eletto in Salerno, via Torretta, n. 4, presso lo studio dell'avv. Genni Meloro;

Contro Azienda Ospedaliera Monaldi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;



per l'ottemperanza: al giudicato formatosi sui decreti monitori nn. 4841/2009, 7750/2009, 201/10, 1400/2010, 1469/2010, 1943/2010, 5282/2010, 4683/2010 resi dal Tribunale civile di Salerno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2011 il dott. Gianmario Palliggiano ed udito il difensore di parte ricorrente come da verbale;

### *Premesso che*

1. Con ricorso, notificato il 24 febbraio 2011 e depositato il 21 marzo successivo, Emilia Romagna Factor s.p.a. ha chiesto l'ottemperanza ai giudicati formati sui decreti ingiuntivi emessi nei confronti dell'Azienda ospedaliera Monaldi, come sopra in epigrafe indicati.

I crediti, oggetto delle ingiunzioni di pagamento, ammontano a complessivi € 79.175,35, comprensivi degli interessi moratori già maturati al tasso liquidato ai sensi del d. lgs. n. 231 del 2002, per ciascuno dei titoli esecutivi ed al netto degli interessi maturandi al medesimo tasso fino al saldo effettivo.

Riferisce la ricorrente di essere divenuta titolare dei suddetti erediti in virtù di distinti contratti di cessione del credito, tutti notificati alla resistente azienda ospedaliera.

I decreti ingiuntivi per i quali si chiede l'ottemperanza sono passati in giudicato per mancata opposizione dell'azienda resistente, come da certificati della cancelleria del Tribunale di Salerno, depositati agli atti di causa unitamente al ricorso.

Alla luce del principio ormai consolidato in giurisprudenza secondo il quale il decreto ingiuntivo non opposto acquista, al pari di un'ordinaria sentenza di condanna, autorità ed efficacia di cosa giudicata in relazione al diritto in esso formalizzato, ai sensi degli artt. 647 e segg. cod. proc. civ. (Cass. Civ., sez. I, 26 marzo 2004, n. 6085); a fronte del protrarsi dell'inadempimento della pubblica amministrazione, il creditore che intende esercitare il suo diritto, può adire il giudice amministrativo in sede di ottemperanza, ai sensi degli artt. 112 e ss. d. lgs. 104 del 2010, per conseguire la stessa tutela accordata ai creditori muniti di sentenza di condanna del giudice ordinario passata in giudicato (*ex multis*, TAR Campania, Napoli, sez. V, 9 febbraio 2006, n. 7743; Cons. Giust. Amm. Reg. sic. 14 aprile 2003, n. 156; Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2003, n. 3031).

L'azienda ospedaliera, alla data della proposizione del ricorso, non ha ancora adempiuto, sebbene sia anche decorso il termine dilatorio di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, concesso alle amministrazioni pubbliche dall'art. 14 del D.L. n. 669 del 31 dicembre 1996 (convertito nella L. n. 30/1997, modificato dall'art. 147 L. n. 388 del 23 dicembre 2000, e successivamente dall'art. 44 n. 269 del D.L. 30 settembre 2003, convertito dalla L. n. 326 del 24 novembre 2003), per completare le procedure ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro; infatti i decreti ingiuntivi nn. 4841/2009, 7750/2009, 201/2010, 1400/2010, 1469/2010, 1943/2010, 5282/2010, 4683/2010, sono stati notificati all'azienda debitrice in forma esecutiva, rispettivamente, il 28 settembre 2009, il 23 dicembre 2009, il 21 gennaio 2010, il 4 marzo 2010, l'11 marzo 2010, il 17 marzo 2010, il 23 giugno 2010 e il 16 giugno 2010.

2. — Occorre tuttavia considerare che, prima della proposizione del presente ricorso, è intervenuto l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 12.12.2010 — contenente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria e di stabilità per il 2011) — il quale così recita: «Al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'art. 11 comma 2 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1 comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime fino al 31 dicembre 2011. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime ....non producono effetti fino al 31 dicembre 2011.....».

Va incidentalmente osservato che, successivamente alla fissazione della camera di consiglio per la discussione del ricorso e nelle more della redazione della presente ordinanza, il legislatore, con l'art. 17, comma 4, lettera e), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 - contenente disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e convertito, con modificazioni,



nella legge 15 luglio 2011, n. 111 — ha modificato il richiamato art. 1, comma 51, prorogando al 31 dicembre 2012, l'originario termine fissato al 31 dicembre 2011.

Trattasi a ben vedere di una disposizione “a generalità ridotta” ed a bassissimo tasso di astrattezza, che, emessa *ad hoc*, sembra integrare gli estremi della cd. legge -provvedimento finalizzata cioè allo specifico scopo particolare di assicurare il ripristino dell'equilibrio economico finanziario delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle regioni in dissesto, tra le quali rientra anche la Regione Campania.

3. — Quest'ultima, infatti, con delibera della Giunta regionale n. 1843 del 9.12.2005 (Bollettino Ufficiale della Regione Campania - n. 1 del 2.1. 2006), ha adottato disposizioni per il triennio 2006 - 2008 al fine di riportare l'equilibrio economico delle Aziende sanitarie locali, delle Aziende ospedaliere, delle Aziende ospedaliere universitarie e della Fondazione Pascale, in conformità. all'art. 1, comma 173, L. n. 311 del 30.12.2004 (Finanziaria 2005), il quale ha subordinato l'accesso delle singole Regioni al finanziamento integrativo a carico dello Stato (previsto dal comma 164) alla stipula ed al rispetto di una precisa intesa tra quest'ultimo e le Regioni, diretta a contenere la dinamica dei costi con il ricorso a misure specifiche.

In seguito, con deliberazione n. 460 del 20.3.2007 (Bollettino Ufficiale della Regione Campania - n. 17 del 26.3.2007), la Giunta regionale ha approvato il Piano di Rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio Sanitario Regionale ai fini della sottoscrizione dell'Accordo tra Stato e Regione Campania, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della citata legge n. 311/2004.

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 24.7. 2009, il Governo ha nominato il Presidente *pro tempore* della giunta regionale Campania, quale Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di Rientro dal disavanzo sanitario, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 159 del 1.10. 2007, convertito con modificazioni dalla L. n. 222 del 29.11.2007, e successive modifiche.

La delibera è stata poi confermata dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 23.4.2010, con la quale il Presidente *pro tempore* della Regione Campania, in qualità di Commissario ad acta, ha assunto il compito di proseguire nell'attuazione del Piano di Rientro secondo i programmi operativi di cui all'art. 1, comma 88, della L. n. 191 del 2009.

4. — L'accertato stato di dissesto finanziario riconducibile al disavanzo sanitario comporta necessariamente l'applicazione dell'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 con conseguente inammissibilità del presente ricorso e frustrazione delle pretese creditorie della società ricorrente.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, nella richiamata disposizione sono ravvisabili elementi tali da suscitare il sospetto di una illegittimità costituzionale della stessa con riferimento agli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41 e 111, comma 2, della Costituzione, per le ragioni che di seguito .si esporranno.

5. — Appare opportuna in via preliminare una ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Al riguardo, si rammenta che l'art. 2, comma 89, della L. n. 191 del 23.12.2009 (Legge finanziaria 2010), per un periodo di dodici mesi decorrenti dalla sua data di entrata in vigore (1° gennaio 2010), impediva ai creditori di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie od ospedaliere delle regioni che avessero sottoscritto i piani di rientro ai sensi dell'art. 1, comma 180, della menzionata L. n. 311 del 2004, ciò allo scopo di conseguire gli obiettivi sottesi ai piani medesimi, volti ad aggredire i disavanzi verificatisi nel settore sanitario. La norma stabiliva inoltre che i pignoramenti, eventualmente eseguiti, non avrebbero vincolato gli enti debitori e i tesoriери, i quali avrebbero potuto ugualmente disporre delle somme per i loro fini istituzionali. Quest'ultima previsione introduceva un meccanismo retroattivo in grado di rendere del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antecedente l'entrata in vigore della legge e di consentire agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate (cd. “svincolo delle somme”).

Le perplessità legate ai probabili profili di illegittimità costituzionale e di contrasto con la normativa comunitaria, ha indotto il legislatore a modificare la disposizione citata con l'art. 1, comma 23-*vicies* del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 (c.d. decreto Milleproroghe, convertito con modificazioni nella L. n. 25 del 26 febbraio 2010), il quale ha ridotto da dodici a due mesi l'efficacia temporale del blocco delle azioni esecutive.

In virtù di questa modifica, a partire dal 1° marzo 2010, veniva ripristinato il diritto dei creditori di agire in giudizio per il soddisfacimento delle pretese vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere debentrici. Sennonché, la situazione di deficit complessivo del sistema sanitario e le difficoltà, da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere, di raggiungere l'auspicato riequilibrio economico-finanziario, hanno tuttavia indotto Governo ad intervenire nuovamente. L'art. 11, comma 2, del d.l. 25 maggio 2010, n. 78 - convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 -stabiliva infatti che “Per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell' articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei medesimi piani di rientro nella loro unitarietà, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti -accertati in -attuazione- dei medesimi piani, i Commissari ad acta procedono, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge,



alla conclusione della procedura di ricognizione di tali debiti, predisponendo un piano che individui modalità e tempi di pagamento. Al fine di agevolare quanto previsto dal presente comma ed in attuazione di quanto disposto nell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 3 dicembre 2009, all'art. 13, comma 15, fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime».

Questa norma - rispetto all'art. 2, comma 89, L. n. 191 del 2009 - presentava la novità sostanziale di non contemplare più lo «svincolo delle somme».

In seguito, il legislatore - con l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 - ha riproposto la precedente disposizione nella sua interezza ed ha reinserito il principio secondo cui i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. 78 del 2010, non producono effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2011 (31 dicembre 2012 per effetto del sopravvenuto art. 17, comma 4, lett. d.l. 98/2011) e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri i quali possono disporre, per le loro finalità istituzionali; delle somme ad essi trasferite durante il suddetto periodo.

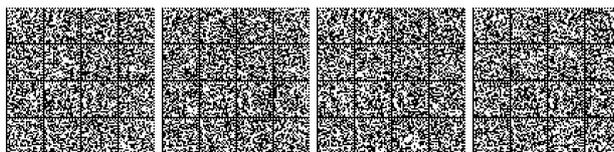
6. — Illustrato il quadro normativo di riferimento, il Collegio è dell'avviso che, per quanto la disposizione contenuta all'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 sia ispirata dal lodevole intento di contribuire al risanamento, nel settore sanitario, dei bilanci deficitari delle amministrazioni regionali, la stessa presenti molteplici violazioni di fondamentali principi di diritto espressamente tutelati dalla Costituzione e dal diritto comunitario. Pertanto, avuto riguardo alla concreta incidenza della -richiamata normativa - sui diritti\_ creditori di parte ricorrente, il Collegio ritiene che i dubbi sulla legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 51, si presentino non Manifestamente infondati, sotto plurimi e concorrenti profili.

7. — L'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 presenta aspetti di contrasto con l'art. 24, commi 1 e 2, e 111, comma 2, della Costituzione perché introduce una norma speciale che elide la possibilità della soddisfazione concreta ed effettiva dei diritti del creditore in applicazione delle norme di diritto comune. L'entrata in vigore della citata disposizione ha in pratica reso inutile la possibilità riconosciuta ai creditori di agire in giudizio al fine di ottenere il soddisfacimento delle obbligazioni dagli stessi vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle Regioni soggette a commissariamento per dissesto finanziario. Ciò appare ancora più evidente ove si consideri che la norma contestata ha reintrodotto la previsione secondo la quale divengono del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antecedente l'entrata in vigore della legge e consente agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate. Una norma della specie, incidendo retroattivamente su posizioni consolidate per effetto di una procedura esecutiva giurisdizionale si pone in evidente contrasto con principio di effettività del diritto di difesa sancito dall'art. 24, commi 1 e 2.

Si palesa inoltre la violazione del principio del giusto processo proclamato dall'art 111, comma 2, perché la norma censurata, da un lato, altera la condizione di parità tra le parti, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio e, dall'altra, incide sulla ragionevole durata del processo. Non sembra deporre, in senso contrario, la considerazione secondo la quale il legislatore, con la norma contestata, non ha inteso privare in via definitiva i creditori delle aziende sanitarie o ospedaliere di promuovere azioni a tutela del proprio diritto, ma lo ha soltanto sospeso - per un tempo determinato, allo scopo di agevolare in concreto le possibilità delle Regioni di rientrare dal dissesto finanziario ed evitare, nel frattempo, che le stesse siano sottoposte alla pressione derivante dalle esposizioni debitorie delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Per questa ragione e per un limitato intervallo di tempo, i debiti delle predette aziende sono semplicemente congelati, ciò a tutela dell'interesse pubblico al corretto andamento dei conti pubblici e, pertanto, a beneficio della collettività. E' facile sul punto ribattere che una mera sospensione del diritto di azione a tutela del proprio credito può produrre effetti considerevoli sulla situazione economica e patrimoniale del creditore. Peraltro, l'efficacia limitata nel tempo di tale sospensione è nei fatti smentita dalla prassi seguita dal legislatore che, negli scorsi anni e, da ultimo, con il recente d.l. 98/2011, ricorre allo strumento della proroga allo scopo di mantenere in vita il regime speciale. Sicché, la fissazione di un termine finale di efficacia della norma derogatoria di diritto speciale appare sempre più spesso un meccanismo elusivo al quale il legislatore ricorre per rendere in apparenza più "digeribili" misure legislative volte in concreto a disattivare a tempo indeterminato — grazie all'espedito delle proroghe - l'efficacia del diritto ordinario.

In senso contrario alla censura di violazione dell'art. 111, comma 2, Cost. potrebbe osservarsi che un'eventuale azione del creditore proposta nei confronti delle aziende sanitarie o ospedaliere, in presenza di una normativa che sospende il pagamento dei relativi crediti, sarebbe suscettibile di pronuncia di inammissibilità in rito, salvo la possibilità di proporre nuovamente l'azione giurisdizionale, una volta che la normativa derogatoria esaurisca i suoi effetti per lo spirare del termine finale fissato per legge. In questo senso, un'eventuale lesione del principio della ragionevole durata del processo, potrebbe eventualmente porsi per i ritardi registrati nel...giudizio successivo che affronti il merito della questione.

A questa osservazione è facile tuttavia replicare 'che il principio della ragionevole durata del processo va sempre collegato alla pretesa sostanziale che si intende fare valere in giudizio. In altri termini, per valutare se un processo si è svolto in tempi ragionevoli occorre considerare la durata complessiva della vicenda giudiziaria in relazione alla pretesa



di diritto sostanziale per la quale il soggetto ha adito il giudice, essendo del tutto indifferente che per quella pretesa siano state proposte in successione una pluralità di azioni.

Utile appare, in proposito, uno sguardo sull'ordinamento comunitario.

L'art. 47 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, cd. Carta di Nizza, adottata il 12.12.2007 a Strasburgo, garantisce, quale diritto dell'Unione, il diritto di ogni individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice indipendente ed imparziale ed entro un termine ragionevole. Sul punto, si rammenta che l'art. 6, 1° par., del Trattato di Lisbona sancisce che "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), adottata il 12.12.2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati".

Il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle amministrazioni sanitarie pubbliche di Regioni in dissesto, divieto operante, per effetto della sovrapposizione di normative succedutesi nel tempo, da circa due anni con probabilità di proroghe, sembra porsi in aperto contrasto con il diritto dell'individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, da concludersi peraltro entro un termine ragionevole. La norma in discussione impedisce al creditore — persona fisica o giuridica che sia - l'esercizio del diritto soggettivo individuabile in una posizione giuridica di vantaggio consistente nel potere di agire nei confronti di altri soggetti, tra cui le pubbliche amministrazioni, per il soddisfacimento di interessi espressamente riconosciuti dall'ordinamento.

8. — L'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 presenta inoltre aspetti di contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione.

A fronte dell'improcedibilità dell'azione esecutiva e dell'odierno ricorso per ottemperanza, il diritto di credito vantato in virtù di un titolo esecutivo e subordinato all'adozione di atti amministrativi aventi natura previsionale e programmatica ed, in quanto tali, di contenuto del tutto generico.

Il creditore si trova quindi nell'impossibilità di realizzare liberamente la propria attività economica, allo scopo di ricavarne un legittimo profitto, in particolare laddove operi nel territorio della Regione Campania, con palese discriminazione rispetto ai creditori di aziende sanitarie ed ospedaliere ubicate, invece, in altre regioni per le quali un simile impedimento non sussiste. Ne deriva una evidente disparità di trattamento, in contrasto al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, comma 1, della Costituzione. Né, in senso contrario, la previsione contenuta all'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 appare assistita dai principi di ragionevolezza e di adeguatezza. Ed inverò, il rinvio della data di adempimento delle obbligazioni - le quali, per loro natura, non possono che riferirsi ad impegni assunti per il passato - si pone come un mero artificio per tamponare l'esposizione finanziaria della Regione in dissesto ma non sembra francamente in grado di realizzare l'obiettivo del rientro. Benché i rapporti debitori abbiano contribuito ad incrementare la situazione di dissesto, è tuttavia evidente che il risanamento dei conti è conseguibile con ben diversi strumenti; valga tra tutte l'osservazione che, comunque, i debiti pregressi, sebbene sospesi, continuano a fare parte della massa passiva del bilancio contabile dell'ente che, in ogni caso, andranno pagati con la sola incertezza circa l'an. Il risanamento infatti può realizzarsi grazie ad una complessa attività programmatica e di cooperazione tra Stato e Regione, secondo modalità tra costoro concordate volte a scadenze il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il futuro. E' questa infatti la direzione indicata dall'art. 1, comma 180, della menzionata L. n. 311 del 2004.

In questo senso, una previsione legislativa, quale l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010, che preclude la richiesta di adempimento sino ad una data determinata non appare né adeguata né ragionevole perché, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, quello del privato di ricevere soddisfazione della propria legittima pretesa pecuniaria, in virtù della piana applicazione delle comuni regole del diritto privato e del diritto processuale civile, e quello pubblico, volto a ristabilire ordine nei conti dell'ente, sacrifica pesantemente il primo senza che vi sia una reale contropartita in favore del secondo.

9. — La normativa censurata presenta inoltre elementi di contrasto anche con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost.

Spesso, i soggetti che intrattengono rapporti economici con amministrazioni pubbliche sanitarie sono in prevalenza imprenditori, i quali hanno stipulato con queste contratti per la fornitura di beni o di servizi a seguito di procedure di evidenza pubblica. Per un imprenditore, in misura forse più accentuata rispetto ad un ordinario creditore, la puntualità nel ricevere i pagamenti costituisce un fattore decisivo per il buon andamento dell'azienda. L'affidabilità del contraente nell'adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi pattuiti, rende possibile una saggia e più serena programmazione dell'attività d'impresa, ridimensiona notevolmente la necessità del ricorso ad onerosi prestiti e finanziamenti bancari, consente all'imprenditore di rispettare le scadenze di pagamenti ai quali sia a sua volta tenuto.

Non a caso, i rilevanti condizionamenti che la materia dei pagamenti produce sul libero mercato e la concorrenza hanno sollecitato l'interesse dell'ordinamento comunitario.

Sul punto, la direttiva 2000/35/CE -che sarà sostituita, con effetto dal 16 marzo 2013, dalla Direttiva UE del Parlamento e del Consiglio n. 7 del 16 febbraio 2011- ha introdotto a livello comunitario una normativa generale contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.



Nel settimo considerando, la direttiva chiarisce infatti che i periodi di pagamento eccessivi ed i ritardi di pagamento impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni, dando origine a problemi che costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza e determinano la perdita di numerosi posti di lavoro.

Poiché, come chiarisce l'ottavo considerando, in alcuni Stati membri i termini contrattuali di pagamento differiscono notevolmente dalla media comunitaria, le differenze tra le norme in tema di pagamento e le prassi seguite negli Stati membri costituiscono un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno.

Questa situazione limita notevolmente le transazioni commerciali tra gli Stati membri, in contrasto all'articolo 14 del Trattato, secondo il quale gli operatori economici dovrebbero essere in grado di svolgere le proprie attività in tutto il mercato interno in condizioni tali da garantire che le operazioni transfrontaliere non comportino rischi maggiori di quelle interne. L'applicazione di norme sostanzialmente diverse alle operazioni interne e a quelle transfrontaliere... comporterebbe la creazione di distorsioni della concorrenza.

Il legislatore italiano ha dato attuazione alla richiamata direttiva 2000/35/CE, con il d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 che ha incluso nel suo ambito di applicazione anche le pubbliche amministrazioni, ciò allo scopo di contrastare la loro cronica e deprecabile lentezza di quest'ultime nell'adempire ai propri debiti. L'art. 4, comma 1, d.lgs. 231 del 2002 ha fissato il fondamentale principio secondo cui gli interessi (moratori) decorrono, automaticamente, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

Non può passare inosservato lo strabismo del legislatore italiano che, da un lato, con il d.lgs. n. 231/2002 traccia una disciplina generale, anche in attuazione della normativa comunitaria, volta a pressare le amministrazioni pubbliche, tendenzialmente recalcitranti, ad effettuare con regolarità e tempestività i pagamenti dovuti e, dall'altro, con l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010, consente una deroga speciale per presunte superiori ragioni di finanza pubblica. Tale deroga appare invero vessatoria solo ove si rifletta sulla circostanza che, a parti invertite, ossia nei casi in cui sia l'amministrazione ad essere creditrice, in particolare nel caso delle obbligazioni di natura fiscale e previdenziale, il legislatore appronta un ben più efficace inventario di strumenti esecutivi per forzare l'adempimento.

10. — Tutto quanto premesso: alla luce dei riassunti rilievi, la questione di legittimità costituzionale dell'1, comma 51, citato si appalesa prima facie:

a) rilevante, in quanto la disposizione costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento che comporta l'inammissibilità dell'odierno ricorso ed alla cui dichiarazione di illegittimità costituzionale può seguire una pronuncia nel merito satisfattiva delle pretese di parte ricorrente;

b) non manifestamente infondata, alla luce delle esposte considerazioni critiche;

Pertanto, in applicazione dell'art. 23 della legge Costituzionale n. 87 del 1953 e, riservata, ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

*P.Q.M.*

a) dichiara rilevanti per la decisione del giudizio di ottemperanza proposto con il ricorso n. 465/2011 è non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della Legge 13 dicembre 2010, n. 222, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41, 111, comma 2, della Costituzione;

b) sospende il giudizio in corso;

c) ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

d) dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Salerno nelle camere di consiglio del giorno 19 maggio e 23 giugno 2011.

*Il Presidente:* ONORATO

*L'estensore:* PALLIGGIANO



## n. 17

*Ordinanza del 7 settembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania - sez. staccata di Salerno sul ricorso proposto da Becton Dickinson Italia s.p.a. contro Azienda Ospedaliera «Ruggi D'Aragona» di Salerno*

**Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesorieri, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.**

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41, e 111, comma secondo.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 497 del 2011, proposto da: Becton Dickinson Italia S.p.A., rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Paolo De Cesare, con domicilio eletto presso Vincenzo Paolo De Cesare in Salerno, via G. Quaranta, 8; Vincenzo Paolo De Cesare;

Contro Azienda ospedaliera «Ruggi D'Aragona» di Salerno per l'ottemperanza al giudicato formatosi sui decreti ingiuntivi n. 2118/09, 4563/09, 1857/10, 5997/10, 5322/10, 6400/10 resi dal Tribunale civile di Salerno;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2011 il dott. Sabato Guadagno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con il ricorso in esame, la Becton Dickinson Italia s.p.a. ha chiesto l'ottemperanza ai giudicati formatosi sui decreti ingiuntivi n. 2118/09, 4563/09, 1857/10, 5997/10, 5322/10, 6400/10 resi dal Tribunale Civile di Salerno, emessi nei confronti dell'Azienda Ospedaliera «Ruggi D'Aragona» di Salerno.

I decreti ingiuntivi per i quali si chiede l'ottemperanza sono passati in giudicato per mancata opposizione dell'azienda resistente, come da certificati della cancelleria del Tribunale di Salerno, depositati agli atti di causa unitamente al ricorso.

Alla luce del principio ormai consolidato in giurisprudenza secondo il quale il decreto ingiuntivo non opposto acquista, al pari di un'ordinaria sentenza di condanna, autorità ed efficacia di cosa giudicata in relazione al diritto in esso formalizzato, ai sensi degli artt. 647 e segg. cod. proc. civ. (Cass., Civ., sez. I, 26 marzo 2004, n. 6085); a fronte del protrarsi dell'inadempimento della pubblica amministrazione, il creditore che intende esercitare il suo diritto, può adire il giudice amministrativo in sede di ottemperanza, ai sensi degli artt. 112 e ss. D. lgs. 104 del 2010, per conseguire la stessa tutela accordata ai creditori muniti di sentenza di condanna del giudice ordinario passata in giudicato (*ex multis*, TAR Campania, Napoli, sez. V, 9 febbraio 2006, n. 7743; Cons. Giust. Amm. Reg. sic. 14 aprile 2003, n. 156; Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2003, n. 3031). L'azienda ospedaliera, alla data della proposizione del ricorso, non ha ancora adempiuto, sebbene sia anche decorso il termine dilatorio di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, concesso alle amministrazioni pubbliche dall'art. 14 del D.L. n. 669 del 31 dicembre 1996 (convertito nella L. n. 30/1997, modificato dall'art. 147 L. n. 388 del 23 dicembre 2000, e successivamente dall'art. 44 n. 269 del D.L. 30 settembre 2003, convertito dalla L. n. 326 del 24 novembre 2003), per completare le procedure ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro; infatti i decreti ingiuntivi nn. 4841/2009, 7750/2009, 201/2010, 1400/2010, 1469/2010, 1943/2010, 5282/2010 e 4683/2010,



sono stati notificati all'azienda debitrice in forma esecutiva, rispettivamente, il 28 settembre 2009, il 23 dicembre 2009, il 21 gennaio 2010, il 4 marzo 2010, l'11 marzo 2010, il 17 marzo 2010, il 23 giugno 2010 e il 16 giugno 2010.

2. Occorre tuttavia considerare che, prima della proposizione del presente ricorso, è intervenuto l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 12 dicembre 2010 — contenente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria e di stabilità per il 2011) — il quale così recita: «Al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'art. 11, comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime fino al 31 dicembre 2011. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime ....non producono effetti fino al 31 dicembre 2011.....».

Va incidentalmente osservato che, successivamente alla fissazione della camera di consiglio per la discussione del ricorso e nelle more della redazione della presente ordinanza, il legislatore, con l'art. 17, comma 4, lettera e), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 — contenente disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 — ha modificato il richiamato art. 1, comma 51, prorogando al 31 dicembre 2012, l'originario termine fissato al 31 dicembre 2011.

Trattasi a ben vedere di una disposizione «a generalità ridotta» ed a bassissimo tasso di astrattezza, che, emessa *ad hoc*, sembra integrare gli estremi della cd. legge-provvedimento finalizzata cioè allo specifico scopo particolare di assicurare il ripristino dell'equilibrio economico finanziario delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle regioni in dissesto, tra le quali rientra anche la Regione Campania.

3. Quest'ultima, infatti, con delibera della Giunta regionale n. 1843 del 9 dicembre 2005 (Bollettino Ufficiale della Regione Campania - n. 1 del 2 gennaio 2006), ha adottato disposizioni per il triennio 2006-2008 al fine di riportare l'equilibrio economico delle Aziende sanitarie locali, delle Aziende ospedaliere, delle Aziende ospedaliere universitarie e della Fondazione Pascale, in conformità all'art. 1, comma 173, L. n. 311 del 30 dicembre 2004 (Finanziaria 2005), il quale ha subordinato l'accesso delle singole Regioni al finanziamento integrativo a carico dello Stato (previsto dal comma 164) alla stipula ed al rispetto di una precisa intesa tra quest'ultimo e le Regioni, diretta a contenere la dinamica dei costi con il ricorso a misure specifiche.

In seguito, con deliberazione n. 460 del 20 marzo 2007 (Bollettino Ufficiale della Regione Campania - n. 17 del 26 marzo 2007), la Giunta regionale ha approvato il Piano di Rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio Sanitario Regionale ai fini della sottoscrizione dell'Accordo tra Stato e Regione Campania, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della citata legge n. 311/2004.

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2009, il Governo ha nominato il Presidente *pro tempore* della giunta regionale Campania, quale Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di Rientro dal disavanzo sanitario, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 159 del 1° ottobre 2007, convertito con modificazioni dalla L. n. 222 del 29 novembre 2007, e successive modifiche.

La delibera è stata poi confermata dalla delibera del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2010, con la quale il Presidente *pro tempore* della Regione Campania, in qualità di Commissario ad acta, ha assunto il compito di proseguire nell'attuazione del Piano di Rientro secondo i programmi operativi di cui all'art. 1, comma 88, della L. n. 191 del 2009.

4. L'accertato stato di dissesto finanziario riconducibile al disavanzo sanitario comporta necessariamente l'applicazione dell'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 con conseguente inammissibilità del presente ricorso e frustrazione delle pretese creditorie della società ricorrente. Tuttavia, ad avviso del Collegio, nella richiamata disposizione sono ravvisabili elementi tali da suscitare il sospetto di una illegittimità costituzionale della stessa con riferimento agli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41 e 111, comma 2, della Costituzione, per le ragioni che di seguito si esporranno.

5. Appare opportuna in via preliminare una ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Al riguardo, si rammenta che l'art. 2, comma 89, della L. n. 191 del 23 dicembre 2009 (Legge finanziaria 2010), per un periodo di dodici mesi decorrenti dalla sua data di entrata in vigore (1° gennaio 2010), impediva ai creditori di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie od ospedaliere delle regioni che avessero sottoscritto i piani di rientro ai sensi dell'art. 1, comma 180, della menzionata L. n. 311 del 2004, ciò allo scopo di conseguire gli obiettivi sottesi ai piani medesimi, volti ad aggredire i disavanzi verificatisi nel settore sanitario. La norma stabiliva inoltre che i pignoramenti, eventualmente eseguiti, non avrebbero vincolato gli enti debitori e i tesorieri, i quali avrebbero potuto ugualmente disporre delle somme per i loro fini istituzionali. Quest'ultima previsione introduceva un meccanismo retroattivo in grado di rendere del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antece-



dente l'entrata in vigore della legge e di consentire agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate (cd. «svincolo delle somme»).

Le perplessità legate ai probabili profili di illegittimità costituzionale e di contrasto con la normativa comunitaria, ha indotto il legislatore a modificare la disposizione citata con l'art. 1, comma 23-*vicies* del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 (c.d. decreto Milleproroghe, convertito con modificazioni nella L. n. 25 del 26 febbraio 2010), il quale ha ridotto da dodici a due mesi l'efficacia temporale del blocco delle azioni esecutive.

In virtù di questa modifica, a partire dal 1° marzo 2010, veniva ripristinato il diritto dei creditori di agire in giudizio per il soddisfacimento delle pretese vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere debitorie.

Senonché, la situazione di deficit complessivo del sistema sanitario e le difficoltà, da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere, di raggiungere l'auspicato riequilibrio economico-finanziario, hanno tuttavia indotto il Governo ad intervenire nuovamente. L'art. 11, comma 2, del d.l. 25 maggio 2010, n. 78 — convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 — stabiliva infatti che «Per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei medesimi piani di rientro nella loro unitarietà, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti accertati in attuazione dei medesimi piani, i Commissari ad acta procedono, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, alla conclusione della procedura di ricognizione di tali debiti, predisponendo un piano che individui modalità e tempi di pagamento. Al fine di agevolare quanto previsto dal presente comma ed in attuazione di quanto disposto nell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 3 dicembre 2009, all'art. 13, comma 15, fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime». Questa norma — rispetto all'art. 2, comma 89, L. n. 191 del 2009 — presentava la novità sostanziale di non contemplare più lo «svincolo delle somme».

In seguito, il legislatore — con l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 — ha riproposto la precedente disposizione nella sua interezza ed ha reinserto il principio secondo cui i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. 78 del 2010, non producono effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2011 (31 dicembre 2012 per effetto del sopravvenuto art. 17, comma 4, lett. d.l. 98/2011) e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoriери i quali possono disporre, per le loro finalità istituzionali, delle somme ad essi trasferite durante il suddetto periodo.

6. Illustrato il quadro normativo di riferimento, il Collegio è dell'avviso che, per quanto la disposizione contenuta all'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 sia ispirata dal lodevole intento di contribuire al risanamento, nel settore sanitario, dei bilanci deficitari delle amministrazioni regionali, la stessa presenti molteplici violazioni di fondamentali principi di diritto espressamente tutelati dalla Costituzione e dal diritto comunitario. Pertanto, avuto riguardo alla concreta incidenza della richiamata normativa sui diritti creditori di parte ricorrente, il Collegio ritiene che i dubbi sulla legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 51, si presentino non manifestamente infondati, sotto plurimi e concorrenti profili.

7. L'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 presenta aspetti di contrasto con l'art. 24, commi 1 e 2, e 111, comma 2, della Costituzione perché introduce una norma speciale che elide la possibilità della soddisfazione concreta ed effettiva dei diritti del creditore in applicazione delle norme di diritto comune. L'entrata in vigore della citata disposizione ha in pratica reso inutile la possibilità riconosciuta ai creditori di agire in giudizio al fine di ottenere il soddisfacimento delle obbligazioni dagli stessi vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle Regioni soggette a commissariamento per dissesto finanziario. Ciò appare ancora più evidente ove si consideri che la norma contestata ha reintrodotta la previsione secondo la quale divengono del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antecedente l'entrata in vigore della legge e consente agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate. Una norma della specie, incidendo retroattivamente su posizioni consolidate per effetto di una procedura esecutiva giurisdizionale si pone in evidente contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dall'art. 24, commi 1 e 2.

Si palesa inoltre la violazione del principio del giusto processo proclamato dall'art. 111, comma 2, perché la norma censurata, da un lato, altera la condizione di parità tra le parti, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio e, dall'altra, incide sulla ragionevole durata del processo. Non sembra deporre, in senso contrario, la considerazione secondo la quale il legislatore, con la norma contestata, non ha inteso privare in via definitiva i creditori delle aziende sanitarie o ospedaliere di promuovere azioni a tutela del proprio diritto, ma lo ha soltanto sospeso per un tempo determinato, allo scopo di agevolare in concreto le possibilità delle Regioni di rientrare dal dissesto finanziario ed evitare, nel frattempo, che le stesse siano sottoposte alla pressione derivante dalle esposizioni debitorie delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Per questa ragione e per un limitato intervallo di tempo, i debiti delle predette aziende sono



semplicemente congelati, ciò a tutela dell'interesse pubblico al corretto andamento dei conti pubblici e, pertanto, a beneficio della collettività. È facile sul punto ribattere che una mera sospensione del diritto di azione a tutela del proprio credito può produrre effetti considerevoli sulla situazione economica e patrimoniale del creditore. Peraltro, l'efficacia limitata nel tempo di tale sospensione è nei fatti smentita dalla prassi seguita dal legislatore che, negli scorsi anni e, da ultimo, con il recente d.l. 98/2011, ricorre allo strumento della proroga allo scopo di mantenere in vita il regime speciale. Sicché, la fissazione di un termine finale di efficacia della norma derogatoria di diritto speciale appare sempre più spesso un meccanismo elusivo al quale il legislatore ricorre per rendere in apparenza più «digeribili» misure legislative volte in concreto a disattivare a tempo indeterminato — grazie all'espedito delle proroghe — l'efficacia del diritto ordinario.

In senso contrario alla censura di violazione dell'art. 111, comma 2, Cost. potrebbe osservarsi che un'eventuale azione del creditore proposta nei confronti delle aziende sanitarie o ospedaliere, in presenza di una normativa che sospende il pagamento dei relativi crediti, sarebbe suscettibile di pronuncia di inammissibilità in rito, salvo la possibilità di proporre nuovamente l'azione giurisdizionale, una volta che la normativa derogatoria esaurisca i suoi effetti per lo spirare del termine finale fissato per legge. In questo senso, un'eventuale lesione del principio della ragionevole durata del processo, potrebbe eventualmente porsi per i ritardi registrati nel giudizio successivo che affronti il merito della questione.

A questa osservazione è facile tuttavia replicare che il principio della ragionevole durata del processo va sempre collegato alla pretesa sostanziale che si intende fare valere in giudizio. In altri termini, per valutare se un processo si è svolto in tempi ragionevoli occorre considerare la durata complessiva della vicenda giudiziaria in relazione alla pretesa di diritto sostanziale per la quale il soggetto ha adito il giudice, essendo del tutto indifferente che per quella pretesa siano state proposte in successione una pluralità di azioni.

Utile appare, in proposito, uno sguardo sull'ordinamento comunitario.

L'art. 47 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, cd. Carta di Nizza, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, garantisce, quale diritto dell'Unione, il diritto di ogni individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice indipendente ed imparziale ed entro un termine ragionevole. Sul punto, si rammenta che l'art. 6, 1° par., del Trattato di Lisbona sancisce che «L'Unione riconosce i dritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati».

Il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle amministrazioni sanitarie pubbliche di Regioni in dissesto, divieto operante, per effetto della sovrapposizione di normative succedutesi nel tempo, da circa due anni con probabilità di proroghe, sembra porsi in aperto contrasto con il diritto dell'individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, da concludersi peraltro entro un termine ragionevole. La norma in discussione impedisce al creditore — persona fisica o giuridica che sia — l'esercizio del diritto soggettivo individuabile in una posizione giuridica di vantaggio consistente nel potere di agire nei confronti di altri soggetti, tra cui le pubbliche amministrazioni, per il soddisfacimento di interessi espressamente riconosciuti dall'ordinamento.

8. L'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 presenta inoltre aspetti di contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione.

A fronte dell'improcedibilità dell'azione esecutiva e dell'odierno ricorso per ottemperanza, il diritto di credito vantato in virtù di un titolo esecutivo è subordinato all'adozione di atti amministrativi aventi natura previsionale e programmatica ed, in quanto tali, di contenuto del tutto generico.

Il creditore si trova quindi nell'impossibilità di realizzare liberamente la propria attività economica, allo scopo di ricavarne un legittimo profitto, in particolare laddove operi nel territorio della Regione Campania, con palese discriminazione rispetto ai creditori di aziende sanitarie ed ospedaliere ubicate, invece, in altre regioni per le quali un simile impedimento non sussiste. Ne deriva una evidente disparità di trattamento, in contrasto al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, comma 1, della Costituzione. Né, in senso contrario, la previsione contenuta all'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 appare assistita dai principi di ragionevolezza e di adeguatezza. Ed invero, il rinvio della data di adempimento delle obbligazioni — le quali, per loro natura, non possono che riferirsi ad impegni assunti per il passato — si pone come un mero artificio per tamponare l'esposizione finanziaria della Regione in dissesto ma non sembra francamente in grado di realizzare l'obiettivo del rientro. Benché i rapporti debitori abbiano contribuito ad incrementare la situazione di dissesto, è tuttavia evidente che il risanamento dei conti è conseguibile con ben diversi strumenti; valga tra tutte l'osservazione che, comunque, i debiti pregressi, sebbene sospesi, continuano a fare parte della massa passiva del bilancio contabile dell'ente e che, in ogni caso, andranno pagati con la sola incertezza circa l'an. Il risanamento infatti può realizzarsi grazie ad una complessa attività programmatica e di cooperazione tra Stato e Regione, secondo



modalità tra costoro concordate volte a scadenzare il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il futuro. È questa infatti la direzione indicata all'art. 1, comma 180, della menzionata L. n. 311 del 2004.

In questo senso, una previsione legislativa, quale l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010, che preclude la richiesta di adempimento sino ad una data determinata non appare né adeguata né ragionevole perché, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, quello del privato di ricevere soddisfazione della propria legittima pretesa pecuniaria, in virtù della piana applicazione delle comuni regole del diritto privato e del diritto processuale civile, e quello pubblico, volta a ristabilire ordine nei conti dell'ente, sacrifica pesantemente il primo senza che vi sia una reale contropartita in favore del secondo.

9. La normativa censurata presenta inoltre elementi di contrasto anche con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost.

Spesso, i soggetti che intrattengono rapporti economici con le amministrazioni pubbliche sanitarie sono in prevalenza imprenditori, i quali hanno stipulato con queste contratti per la fornitura di beni o di servizi a seguito di procedure di evidenza pubblica. Per un imprenditore, in misura forse più accentuata rispetto ad un ordinario creditore, la puntualità nel ricevere i pagamenti costituisce un fattore decisivo per il buon andamento dell'azienda. L'affidabilità del contraente nell'adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi pattuiti, rende possibile una saggia e più serena programmazione dell'attività d'impresa, ridimensiona notevolmente la necessità del ricorso ad onerosi prestiti e finanziamenti bancari, consente all'imprenditore di rispettare le scadenze di pagamenti ai quali sia a sua volta tenuto.

Non a caso, i rilevanti condizionamenti che la materia dei pagamenti produce sul libero mercato e la concorrenza hanno sollecitato l'interesse dell'ordinamento comunitario.

Sul punto, la direttiva 2000/35/CE — che sarà sostituita, con effetto dal 16 marzo 2013, dalla Direttiva UE del Parlamento e del Consiglio n. 7 del 16 febbraio 2011 — ha introdotto a livello comunitario una normativa generale contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Nel settimo considerando, la direttiva chiarisce infatti che i periodi di pagamento eccessivi ed i ritardi di pagamento impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni, dando origine a problemi che costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza e determinano la perdita di numerosi posti di lavoro.

Poiché, come chiarisce l'ottavo considerando, in alcuni Stati membri i termini contrattuali di pagamento differiscono notevolmente dalla media comunitaria, le differenze tra le norme in tema di pagamento e le prassi seguite negli Stati membri costituiscono un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno.

Questa situazione limita notevolmente le transazioni commerciali tra gli Stati membri, in contrasto all'articolo 14 del Trattato, secondo il quale gli operatori economici dovrebbero essere in grado di svolgere le proprie attività in tutto il mercato interno in condizioni tali da garantire che le operazioni transfrontaliere non comportino rischi maggiori di quelle interne. L'applicazione di norme sostanzialmente diverse alle operazioni interne e a quelle transfrontaliere comporterebbe la creazione di distorsioni della concorrenza.

Il legislatore italiano ha dato attuazione alla richiamata direttiva 2000/35/CE, con il d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 che ha incluso nel suo ambito di applicazione anche le pubbliche amministrazioni, ciò allo scopo di contrastare la loro cronica e deprecabile lentezza di quest'ultime nell'adempiere ai propri debiti.

L'art. 4, comma 1, d. lgs. 231 del 2002 ha fissato il fondamentale principio secondo cui gli interessi (moratori) decorrono, automaticamente, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

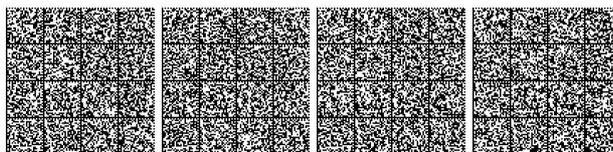
Non può passare inosservato lo strabismo del legislatore italiano che, da un lato, con il d. lgs. 231/2002 traccia una disciplina generale, anche in attuazione della normativa comunitaria, volta a pressare le amministrazioni pubbliche, tendenzialmente recalcitranti, ad effettuare con regolarità e tempestività i pagamenti dovuti e, dall'altro, con l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010, consente una deroga speciale per presunte superiori ragioni di finanza pubblica. Tale deroga appare invero vessatoria solo ove si rifletta sulla circostanza che, a parti invertite, ossia nei casi in cui sia l'amministrazione ad essere creditrice, in particolare nel caso delle obbligazioni di natura fiscale e previdenziale, il legislatore appronta un ben più efficace inventario di strumenti esecutivi per forzare l'adempimento.

10. In base alle suesposte considerazioni, la questione di legittimità costituzionale dell'1 comma 51, citato si appalesa prima facie:

a) rilevante, in quanto la disposizione costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento che comporta l'inammissibilità dell'odierno ricorso ed alla cui dichiarazione di illegittimità costituzionale può seguire una pronuncia nel merito satisfattiva delle pretese di parte ricorrente;

b) non manifestamente infondata, alla luce delle esposte considerazioni critiche.

Pertanto, in applicazione dell'art. 23 della legge Costituzionale n. 87 del 1953 e, riservata, ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità,



*P.Q.M.*

a) dichiara rilevanti per la decisione del giudizio di ottemperanza proposto con il ricorso n. 465/2011 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della Legge 13 dicembre 2010, n. 222, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41, 111, comma 2, della Costituzione;

b) sospende il giudizio in corso;

c) ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

d) dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2011.

*Il Presidente:* ONORATO

*L'estensore:* GUADAGNO

12C0045

N. 18

*Ordinanza dell'11 ottobre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania sez. staccata di Salerno sul ricorso proposto da Amabile Milton ed altri contro ASL 111 - Salerno 1*

**Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesorieri, i quali possano disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.**

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41, e 111, comma secondo.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 498 del 2011, proposto da:

Amabile Milton, Maria Fimiani, Germano Guzzi, Laura Marchiano, Antonio Allegretti, Anna Maria Bruno, Antonio Focà, Licia Gammarano, Vincenzo Lombardi, Rosa Elisa Pugliese, Gerarda Roberto, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Marco De Felice, con domicilio eletto presso in Salerno, alla via Fiera Vecchia, 3;

Contro Asl 111 - Salerno 1, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Di Filippi, con domicilio eletto in Salerno, alla via Nizza, n. 146;



Per ottemperanza al giudicato formatosi sui decreti ingiuntivi resi dal Presidente del Tribunale di Salerno nn. 7424/10, 7425/10, 7431/10, 7427/10, 7428/10, 7429/10, 7430/10, 7423/10, 7422/10, 7421/10, 8242/10, 8241/10, 8246/10, 8240/10, 8239/10, 8253/10, 8254/10, 825/10, 8249/10, 8250/10, 8251/10;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Asl 111 - Salerno 1;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2011 il dott. Giovanni Grasso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso, notificato il 18 marzo 2011 e depositato il 25 marzo successivo, i ricorrenti, nella qualità di titolari delle rispettive farmacie, hanno chiesto l'ottemperanza ai provvedimenti monitori, come sopra in epigrafe indicati, emessi nei confronti dell'Azienda sanitaria locale di Salerno.

I decreti ingiuntivi per i quali si chiede l'ottemperanza sono passati in giudicato per mancata opposizione dell'azienda resistente, come da certificati della cancelleria del Tribunale di Salerno, depositati agli atti di causa unitamente al ricorso.

Alla luce del principio ormai consolidato in giurisprudenza secondo il quale il decreto ingiuntivo non opposto acquista, al pari di un'ordinaria sentenza di condanna, autorità ed efficacia di cosa giudicata in relazione al diritto in esso formalizzato, ai sensi degli artt. 647 e segg. cod. proc. civ. (Cass. Civ., sez. I, 26 marzo 2004, n. 6085); a fronte del protrarsi dell'inadempimento della pubblica amministrazione, il creditore che intende esercitare il suo diritto, può adire il giudice amministrativo in sede di ottemperanza, ai sensi degli artt. 112 e ss. D. lgs. 104 del 2010, per conseguire la stessa tutela accordata ai creditori muniti di sentenza di condanna del giudice ordinario passata in giudicato (*ex multis*, TAR Campania, Napoli, sez. V, 9 febbraio 2006, n. 7743; Cons. Giust. Amm. Reg. sic. 14 aprile 2003, n. 156; Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2003, n. 3031).

L'azienda ospedaliera, alla data della proposizione del ricorso, non ha ancora adempiuto, sebbene sia anche decorso il termine dilatorio di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo, concesso alle amministrazioni pubbliche dall'art. 14 del D.L. n. 669 del 31 dicembre 1996 (convertito nella L. n. 30/1997, modificato dall'art. 147 L. n. 388 del 23 dicembre 2000, e successivamente dall'art. 44 n. 269 del D.L. 30 settembre 2003, convertito dalla L. n. 326 del 24 novembre 2003), per completare le procedure ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro.

2. Occorre tuttavia considerare che, prima della proposizione del presente ricorso, è intervenuto l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 12 dicembre 2010 — contenente disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria e di stabilità per il 2011) — il quale così recita: «Al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'art. 11, comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime fino al 31 dicembre 2011. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime ....non producono effetti fino al 31 dicembre 2011.....».

Va incidentalmente osservato che, successivamente alla fissazione della camera di consiglio per la discussione del ricorso e nelle more della redazione della presente ordinanza, il legislatore, con l'art. 17, comma 4, lettera e), del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 — contenente disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 — ha modificato il richiamato art. 1, comma 51, prorogando al 31 dicembre 2012, l'originario termine fissato al 31 dicembre 2011.

Trattasi a ben vedere di una disposizione «a generalità ridotta» ed a bassissimo tasso di astrattezza, che, emessa *ad hoc*, sembra integrare gli estremi della cd. legge-provvedimento finalizzata cioè allo specifico scopo particolare di assicurare il ripristino dell'equilibrio economico finanziario delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle regioni in disesto, tra le quali rientra anche la Regione Campania.

3. Quest'ultima, infatti, con delibera della Giunta regionale n. 1843 del 9 dicembre 2005 (Bollettino Ufficiale della Regione Campania - n. 1 del 2 gennaio 2006), ha adottato disposizioni per il triennio 2006-2008 al fine di riportare l'equilibrio economico delle Aziende sanitarie locali, delle Aziende ospedaliere, delle Aziende ospedaliere universitarie e della Fondazione Pascale, in conformità. all'art. 1, comma 173, L. n. 311 del 30 dicembre 2004 (Finanziaria 2005), il quale ha subordinato l'accesso delle singole Regioni al finanziamento integrativo a carico dello Stato (previsto dal



comma 164) alla stipula ed al rispetto di una precisa intesa tra quest'ultimo e le Regioni, diretta a contenere la dinamica dei costi con il ricorso a misure specifiche.

In seguito, con deliberazione n. 460 del 20 marzo 2007 (Bollettino Ufficiale della Regione Campania - n. 17 del 26 marzo 2007), la Giunta regionale ha approvato il Piano di Rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio Sanitario Regionale ai fini della sottoscrizione dell'Accordo tra Stato e Regione Campania, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della citata legge n. 311/2004.

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2009, il Governo ha nominato il Presidente *pro tempore* della giunta regionale Campania, quale Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di Rientro dal disavanzo sanitario, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 159 del 1° ottobre 2007, convertito con modificazioni dalla L. n. 222 del 29 novembre 2007, e successive modifiche.

La delibera è stata poi confermata dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, con la quale il Presidente *pro tempore* della Regione Campania, in qualità di Commissario ad acta, ha assunto il compito di proseguire nell'attuazione del Piano di Rientro secondo i programmi operativi di cui all'art. 1, comma 88, della L. n. 191 del 2009.

4. L'accertato stato di dissesto finanziario riconducibile al disavanzo sanitario comporta necessariamente l'applicazione dell'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 con conseguente inammissibilità del presente ricorso e frustrazione delle pretese creditorie della società ricorrente.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, nella richiamata disposizione sono ravvisabili elementi tali da suscitare il sospetto di una illegittimità costituzionale della stessa con riferimento agli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41 e 111, comma 2, della Costituzione, per le ragioni che di seguito si esporranno.

5. Appare opportuna in via preliminare una ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Al riguardo, si rammenta che l'art. 2, comma 89, della L. n. 191 del 23 dicembre 2009 (Legge finanziaria 2010), per un periodo di dodici mesi decorrenti dalla sua data di entrata in vigore (1° gennaio 2010), impediva ai creditori di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie od ospedaliere delle regioni che avessero sottoscritto i piani di rientro ai sensi dell'art. 1, comma 180, della menzionata L. n. 311 del 2004, ciò allo scopo di conseguire gli obiettivi sottesi ai piani medesimi, volti ad aggredire i disavanzi verificatisi nel settore sanitario. La norma stabiliva inoltre che i pignoramenti, eventualmente eseguiti, non avrebbero vincolato gli enti debitori e i tesorieri, i quali avrebbero potuto ugualmente disporre delle somme per i loro fini istituzionali. Quest'ultima previsione introduceva un meccanismo retroattivo in grado di rendere del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antecedente l'entrata in vigore della legge e di consentire agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate (cd. «svincolo delle somme»).

Le perplessità legate ai probabili profili di illegittimità costituzionale e di contrasto con la normativa comunitaria, ha indotto il legislatore a modificare la disposizione citata con l'art. 1, comma 23-*vicies* del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 (c.d. decreto Milleproroghe, convertito con modificazioni nella L. n. 25 del 26 febbraio 2010), il quale ha ridotto da dodici a due mesi l'efficacia temporale del blocco delle azioni esecutive.

In virtù di questa modifica, a partire dal 1° marzo 2010, veniva ripristinato il diritto dei creditori di agire in giudizio per il soddisfacimento delle pretese vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere debitorie.

Senonché, la situazione di deficit complessivo del sistema sanitario e le difficoltà, da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere, di raggiungere l'auspicato riequilibrio economico-finanziario, hanno tuttavia indotto il Governo ad intervenire nuovamente. L'art. 11, comma 2, del d.l. 25 maggio 2010, n. 78 — convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 — stabiliva infatti che «Per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariale alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei medesimi piani di rientro nella loro unitarietà, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti accertati in attuazione dei medesimi piani, i Commissari ad acta procedono, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, alla conclusione della procedura di ricognizione di tali debiti, predisponendo un piano che individui modalità e tempi di pagamento. Al fine di agevolare quanto previsto dal presente comma ed in attuazione di quanto disposto nell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 3 dicembre 2009, all'art. 13, comma 15, fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime».

Questa norma — rispetto all'art. 2, comma 89, L. n. 191 del 2009 — presentava la novità sostanziale di non contemplare più lo «svincolo delle somme».

In seguito, il legislatore — con l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 — ha riproposto la precedente disposizione nella sua interezza ed ha reinserto il principio secondo cui i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finan-



ziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. 78 del 2010, non producono effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2011 (31 dicembre 2012 per effetto del sopravvenuto art. 17, comma 4, lett. d.l. 98/2011) e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri i quali possono disporre, per le loro finalità istituzionali, delle somme ad essi trasferite durante il suddetto periodo.

6. Illustrato il quadro normativo di riferimento, il Collegio è dell'avviso che, per quanto la disposizione contenuta all'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 sia ispirata dal lodevole intento di contribuire al risanamento, nel settore sanitario, dei bilanci deficitari delle amministrazioni regionali, la stessa presenti molteplici violazioni di fondamentali principi di diritto espressamente tutelati dalla Costituzione e dal diritto comunitario. Pertanto, avuto riguardo alla concreta incidenza della richiamata normativa sui diritti creditori di parte ricorrente, il Collegio ritiene che i dubbi sulla legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 51, si presentino non manifestamente infondati, sotto plurimi e concorrenti profili.

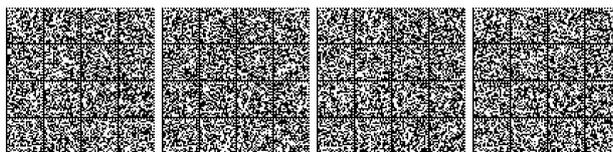
7. L'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 presenta aspetti di contrasto con l'art. 24, commi 1 e 2, e 111, comma 2, della Costituzione perché introduce una norma speciale che elide la possibilità della soddisfazione concreta ed effettiva dei diritti del creditore in applicazione delle norme di diritto comune. L'entrata in vigore della citata disposizione ha in pratica reso inutile la possibilità riconosciuta ai creditori di agire in giudizio al fine di ottenere il soddisfacimento delle obbligazioni dagli stessi vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle Regioni soggette a commissariamento per dissesto finanziario. Ciò appare ancora più evidente ove si consideri che la norma contestata ha reintrodotto la previsione secondo la quale divengono del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antecedente l'entrata in vigore della legge e consente agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate. Una norma della specie, incidendo retroattivamente su posizioni consolidate per effetto di una procedura esecutiva giurisdizionale si pone in evidente contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dall'art. 24, commi 1 e 2.

Si palesa inoltre la violazione del principio del giusto processo proclamato dall'art. 111, comma 2, perché la norma censurata, da un lato, altera la condizione di parità tra le parti, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio e, dall'altra, incide sulla ragionevole durata del processo. Non sembra deporre, in senso contrario, la considerazione secondo la quale il legislatore, con la norma contestata, non ha inteso privare in via definitiva i creditori delle aziende sanitarie o ospedaliere di promuovere azioni a tutela del proprio diritto, ma lo ha soltanto sospeso per un tempo determinato, allo scopo di agevolare in concreto le possibilità delle Regioni di rientrare dal dissesto finanziario ed evitare, nel frattempo, che le stesse siano sottoposte alla pressione derivante dalle esposizioni debitorie delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Per questa ragione e per un limitato intervallo di tempo, i debiti delle predette aziende sono semplicemente congelati, ciò a tutela dell'interesse pubblico al corretto andamento dei conti pubblici e, pertanto, a beneficio della collettività. È facile sul punto ribattere che una mera sospensione del diritto di azione a tutela del proprio credito può produrre effetti considerevoli sulla situazione economica e patrimoniale del creditore. Peraltro, l'efficacia limitata nel tempo di tale sospensione è nei fatti smentita dalla prassi seguita dal legislatore che, negli scorsi anni e, da ultimo, con il recente d.l. 98/2011, ricorre allo strumento della proroga allo scopo di mantenere in vita il regime speciale. Sicché, la fissazione di un termine finale di efficacia della norma derogatoria di diritto speciale appare sempre più spesso un meccanismo elusivo al quale il legislatore ricorre per rendere in apparenza più «digeribili» misure legislative volte in concreto a disattivare a tempo indeterminato — grazie all'espedito delle proroghe — l'efficacia del diritto ordinario.

In senso contrario alla censura di violazione dell'art. 111, comma 2, Cost. potrebbe osservarsi che un'eventuale azione del creditore proposta nei confronti delle aziende sanitarie o ospedaliere, in presenza di una normativa che sospende il pagamento dei relativi crediti, sarebbe suscettibile di pronuncia di inammissibilità in rito, salvo la possibilità di proporre nuovamente l'azione giurisdizionale, una volta che la normativa derogatoria esaurisca i suoi effetti per lo spirare del termine finale fissato per legge. In questo senso, un'eventuale lesione del principio della ragionevole durata del processo, potrebbe eventualmente porsi per i ritardi registrati nel giudizio successivo che affronti il merito della questione.

A questa osservazione è facile tuttavia replicare che il principio della ragionevole durata del processo va sempre collegato alla pretesa sostanziale che si intende fare valere in giudizio. In altri termini, per valutare se un processo si è svolto in tempi ragionevoli occorre considerare la durata complessiva della vicenda giudiziaria in relazione alla pretesa di diritto sostanziale per la quale il soggetto ha adito il giudice, essendo del tutto indifferente che per quella pretesa siano state proposte in successione una pluralità di azioni.

Utile appare, in proposito, uno sguardo sull'ordinamento comunitario.



L'art. 47 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, cd. Carta di Nizza, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, garantisce, quale diritto dell'Unione, il diritto di ogni individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice indipendente ed imparziale ed entro un termine ragionevole. Sul punto, si rammenta che l'art. 6, 1° par., del Trattato di Lisbona sancisce che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati».

Il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle amministrazioni sanitarie pubbliche di Regioni in dissesto, divieto operante, per effetto della sovrapposizione di normative succedutesi nel tempo, da circa due anni con probabilità di proroghe, sembra porsi in aperto contrasto con il diritto dell'individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, da concludersi peraltro entro un termine ragionevole. La norma in discussione impedisce al creditore — persona fisica o giuridica che sia — l'esercizio del diritto soggettivo individuabile in una posizione giuridica di vantaggio consistente nel potere di agire nei confronti di altri soggetti, tra cui le pubbliche amministrazioni, per il soddisfacimento di interessi espressamente riconosciuti dall'ordinamento.

8. L'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 presenta inoltre aspetti di contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione.

A fronte dell'improcedibilità dell'azione esecutiva e dell'odierno ricorso per ottemperanza, il diritto di credito vantato in virtù di un titolo esecutivo è subordinato all'adozione di atti amministrativi aventi natura previsionale e programmatica ed, in quanto tali, di contenuto del tutto generico.

Il creditore si trova quindi nell'impossibilità di realizzare liberamente la propria attività economica, allo scopo di ricavarne un legittimo profitto, in particolare laddove operi nel territorio della Regione Campania, con palese discriminazione rispetto ai creditori di aziende sanitarie ed ospedaliere ubicate, invece, in altre regioni per le quali un simile impedimento non sussiste. Ne deriva una evidente disparità di trattamento, in contrasto al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, comma 1, della Costituzione. Né, in senso contrario, la previsione contenuta all'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010 appare assistita dai principi di ragionevolezza e di adeguatezza. Ed invero, il rinvio della data di adempimento delle obbligazioni — le quali, per loro natura, non possono che riferirsi ad impegni assunti per il passato — si pone come un mero artificio per tamponare l'esposizione finanziaria della Regione in dissesto ma non sembra francamente in grado di realizzare l'obiettivo del rientro. Benché i rapporti debitori abbiano contribuito ad incrementare la situazione di dissesto, è tuttavia evidente che il risanamento dei conti è conseguibile con ben diversi strumenti; valga tra tutte l'osservazione che, comunque, i debiti pregressi, sebbene sospesi, continuano a fare parte della massa passiva del bilancio contabile dell'ente e, in ogni caso, andranno pagati con la sola incertezza circa l'an. Il risanamento infatti può realizzarsi grazie ad una complessa attività programmatica e di cooperazione tra Stato e Regione, secondo modalità tra costoro concordate volte a scadenzare il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il futuro. È questa infatti la direzione indicata dall'art. 1, comma 180, della menzionata L. n. 311 del 2004.

In questo senso, una previsione legislativa, quale l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010, che preclude la richiesta di adempimento sino ad una data determinata non appare né adeguata né ragionevole perché, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, quello del privato di ricevere soddisfazione della propria legittima pretesa pecuniaria, in virtù della piana applicazione delle comuni regole del diritto privato e del diritto processuale civile, e quello pubblico, volto a ristabilire ordine nei conti dell'ente, sacrifica pesantemente il primo senza che vi sia una reale contropartita in favore del secondo.

9. La normativa censurata presenta inoltre elementi di contrasto anche con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost.

Spesso, i soggetti che intrattengono rapporti economici con le amministrazioni pubbliche sanitarie sono in prevalenza imprenditori, i quali hanno stipulato con queste contratti per la fornitura di beni o di servizi a seguito di procedure di evidenza pubblica. Per un imprenditore, in misura forse più accentuata rispetto ad un ordinario creditore, la puntualità nel ricevere i pagamenti costituisce un fattore decisivo per il buon andamento dell'azienda. L'affidabilità del contraente nell'adempire alle obbligazioni assunte nei tempi pattuiti, rende possibile una saggia e più serena programmazione dell'attività d'impresa, ridimensiona notevolmente la necessità del ricorso ad onerosi prestiti e finanziamenti bancari, consente all'imprenditore di rispettare le scadenze di pagamenti ai quali sia a sua volta tenuto.

Non a caso, i rilevanti condizionamenti che la materia dei pagamenti produce sul libero mercato e la concorrenza hanno sollecitato l'interesse dell'ordinamento comunitario.

Sul punto, la direttiva 2000/35/CE — che sarà sostituita, con effetto dal 16 marzo 2013, dalla Direttiva UE, del Parlamento e del Consiglio n. 7 del 16 febbraio 2011 — ha introdotto a livello comunitario una normativa generale contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Nel settimo considerando, la direttiva chiarisce infatti che i periodi di pagamento eccessivi ed i ritardi di pagamento impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, in particolare a quelle di piccole e medie



dimensioni, dando origine a problemi che costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza e determinano la perdita di numerosi posti di lavoro.

Poiché, come chiarisce l'ottavo considerando, in alcuni Stati membri i termini contrattuali di pagamento differiscono notevolmente dalla media comunitaria, le differenze tra le norme in tema di pagamento e le prassi seguite negli Stati membri costituiscono un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno.

Questa situazione limita notevolmente le transazioni commerciali tra gli Stati membri, in contrasto all'articolo 14 del Trattato, secondo il quale gli operatori economici dovrebbero essere in grado di svolgere le proprie attività in tutto il mercato interno in condizioni tali da garantire che le operazioni transfrontaliere non comportino rischi maggiori di quelle interne. L'applicazione di norme sostanzialmente diverse alle operazioni interne e a quelle transfrontaliere comporterebbe la creazione di distorsioni della concorrenza.

Il legislatore italiano ha dato attuazione alla richiamata direttiva 2000/35/CE, con il d. lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 che ha incluso nel suo ambito di applicazione anche le pubbliche amministrazioni, ciò allo scopo di contrastare la loro cronica e deprecabile lentezza di quest'ultime nell'adempiere ai propri debiti.

L'art. 4, comma 1, d.lgs. 231 del 2002 ha fissato il fondamentale principio secondo cui gli interessi (moratori) decorrono, automaticamente, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

Non può passare inosservato lo strabismo del legislatore italiano che, da un lato, con il d.lgs. 231/2002 traccia una disciplina generale, anche in attuazione della normativa comunitaria, volta a pressare le amministrazioni pubbliche, tendenzialmente recalcitranti, ad effettuare con regolarità e tempestività i pagamenti dovuti e, dall'altro, con l'art. 1, comma 51, L. n. 220 del 2010, consente una deroga speciale per presunte superiori ragioni di finanza pubblica. Tale deroga appare invero vessatoria solo ove si rifletta sulla circostanza che, a parti invertite, ossia nei casi in cui sia l'amministrazione ad essere creditrice, in particolare nel caso delle obbligazioni di natura fiscale e previdenziale, il legislatore appronta un ben più efficace inventario di strumenti esecutivi per forzare l'adempimento.

10. Tutto quanto premesso, ed alla luce dei riassunti rilievi, la questione di legittimità costituzionale dell'1, comma 51, citato si appalesa prima facie:

a) rilevante, in quanto la disposizione costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento che comporta l'inammissibilità dell'odierno ricorso ed alla cui dichiarazione di illegittimità costituzionale può seguire una pronuncia nel merito satisfattiva delle pretese di parte ricorrente;

b) non manifestamente infondata, alla luce delle esposte considerazioni critiche.

Pertanto, in applicazione dell'art. 23 della legge Costituzionale n. 87 del 1953 e, riservata, ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

*P.Q.M.*

a) dichiara rilevanti per la decisione del giudizio di ottemperanza proposto con il ricorso n. 465/2011 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della Legge 13 dicembre 2010, n. 222, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41, III, comma 2, della Costituzione;

b) sospende il giudizio in corso;

c) ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

d) dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2011.

*Il Presidente:* ONORATO

*L'estensore:* GRASSO



## N. 19

*Ordinanza del 3 novembre 2011 emessa da Giudice di pace di Catanzaro nel procedimento civile promosso da Valentini Marco contro Sara Assicurazioni S.p.a.*

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Configurazione del preventivo esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria - Contrasto con il principio e criterio direttivo della legge delega che vieta di precludere l'accesso alla giustizia.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 24, (76) e 77, in relazione all'art. 60, comma terzo, lett. a), della legge 18 giugno 2009, n. 69.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Assoggettamento al pagamento di una somma non irrisoria di denaro destinata ad un organismo che potrebbe avere natura privata - Sostanziale limitazione dell'accesso alla funzione giurisdizionale - Contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia.**

- Decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 24.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Indennità spettanti agli organismi di mediazione - Possibilità di non aderire al procedimento di mediazione ed evitare il pagamento delle "spese di mediazione" - Espressa previsione per la parte convenuta e non per la parte attrice - Violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento.**

- Decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

## IL GIUDICE DI PACE

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 4 ottobre 2011;

Vista l'eccezione preliminare sollevata dall'attore in merito alla illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2010 nonché degli articoli 4 e 16 del decreto ministeriale n. 180/2010, per la violazione degli articoli 77, 24, 3 e 97 Cost.;

Rilevato che la materia oggetto della presente domanda, ovvero la richiesta di indennizzo derivante da contratto assicurativo, rientra nell'ambito di applicazione della disposizione contemplata dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2010, che così recita: «Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di ... , contratti assicurativi ... è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ... L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'art. 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione ...»;

Ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata da parte attrice;

Rilevata, infatti, l'evidente violazione degli articoli 76 e 77 Cost. per il contrasto tra la legge delega ed il decreto legislativo n. 28/2010, nella misura in cui, mentre l'art. 60 della legge n. 69/2009 (legge delega) al terzo comma, lettera a) prescrive che nell'esercizio della delega il Governo si attenga, tra gli altri, al seguente principio e criterio direttivo « ... a) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia», l'art. 5 decreto legislativo n. 28/2010 concepisce invece il procedimento di mediazione quale momento propedeutico alla domanda giudiziale, rischiando di compromettere l'effettività della stessa tutela giudiziale e condizionando in concreto il diritto di azione;



Osservato, ancora, l'evidente contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto nel prevedere, l'art. 16 del decreto ministeriale n. 180/2010, che il tentativo di conciliazione abbia un costo, non meramente simbolico, subordina l'esercizio della funzione giurisdizionale al pagamento di una somma di danaro, con ciò contravvenendo, peraltro, a quanto sancito nella sentenza n. 67 del 29 novembre 1960 della Corte costituzionale, che ebbe modo di chiarire che lo Stato non può pretendere denari per la funzione giurisdizionale civile, se non nel caso di tributi giudiziari o cauzioni;

Osservato, poi, come l'esborso previsto per la media-conciliazione non è destinato allo Stato bensì ad un organismo che potrebbe avere addirittura natura privata, in spregio del principio fissato dalle sentenze n. 522/02 e n. 333/01 Corte Cost., secondo cui l'esborso deve essere «razionalmente collegato alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione»;

Ravvisata, infine, la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto l'art. 16 del decreto ministeriale n. 180/2010, concernente i criteri di determinazione delle indennità, suddivide le stesse in «spese di avvio del procedimento» e «spese di mediazione», laddove le prime sono dovute da «ciascuna parte» ma sono versate «dall'istante al momento del deposito della domanda» (secondo comma), mentre le seconde «sono dovute in solido da ciascuna parte che ha aderito al procedimento», dunque espressamente prevedendo che la parte convenuta possa non aderire al procedimento, ed in conclusione ponendo su piani diversi, e così trattandole diversamente, la parte attrice rispetto a quella convenuta;

Rendendosi, a questo punto, necessaria la sospensione del giudizio.

*P.Q.M.*

*Pronunciando nel giudizio in epigrafe, così dispone:*

- 1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 decreto legislativo n. 28/2000 in relazione agli articoli 24 e 77 Cost.;*
- 2. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16/4 del decreto ministeriale n. 180/2010 in relazione agli articoli 3 e 24 Cost.;*
- 3. sospende il presente giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*
- 4. ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Catanzaro, addì 26 ottobre 2011

*Il Giudice di pace:* MARINARO

12C0047

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-08) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI**

(di cui spese di spedizione € 128,06)\*  
 (di cui spese di spedizione € 73,81)\*

- annuale € **300,00**  
 - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,73)\*  
 (di cui spese di spedizione € 20,77)\*

- annuale € **86,00**  
 - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
 (€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



## AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli abbonamenti offerti.

Gli abbonamenti decorreranno a partire dalla registrazione del versamento del canone, per terminare l'anno o il semestre successivo (in caso di abbonamenti semestrali).

I seguenti tipi di abbonamento, inoltre, non saranno più disponibili:

- Abbonamento A1 che comprende la Serie Generale e i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi;

- Abbonamento F1 che comprende la Serie Generale, i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi e le 4 Serie Speciali.

L'INDICE REPERTORIO ANNUALE non è più incluso in alcuna tipologia di abbonamento e verrà posto in vendita separatamente. Gli abbonati alla Gazzetta Ufficiale cartacea avranno diritto ad uno sconto sul prezzo di copertina.

Le offerte di rinnovo sono state inviate agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per il pagamento dell'abbonamento stesso. Si pregano i Signori abbonati di utilizzare questi bollettini o seguire le istruzioni per i pagamenti effettuati a mezzo bonifico bancario.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 19 febbraio 2012.

SI RENDE NOTO, INOLTRE, CHE CON LA NUOVA DECORRENZA NON SARANNO PIÙ FORNITI FASCICOLI ARRETRATI IN CASO DI ABBONAMENTI SOTTOSCRITTI NEL CORSO DELL'ANNO. TALI FASCICOLI POTRANNO ESSERE ACQUISTATI CON APPOSITA RICHIESTA.

Si pregano, inoltre, gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo, di darne comunicazione via fax al Settore Gestione Gazzetta Ufficiale (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio intermediario.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 2 2 2 \*

€ 7,00

