

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 marzo 2014

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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **35.** Sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Consiglio regionale - Modifiche statutarie - Disciplina del numero dei consiglieri e degli assessori regionali.**
- Delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013.
- Pag. 1
- N. **36.** Sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Finanza regionale - Riduzione delle risorse finanziarie destinate al fondo sperimentale di riequilibrio e al fondo perequativo, nonché dei trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione siciliana e della Regione Sardegna - Parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali.**
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, commi 7 e 8.
- Pag. 4
- N. **37.** Ordinanza 26 febbraio - 6 marzo 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle Regioni già sottoposte ai piani di rientro e commissariate al 31 maggio 2010 - Regime privilegiato di esenzione dalle azioni espropriative.**
- Legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), art. 1, comma 51, come risultante a seguito delle modifiche apportate dall’art. 6-*bis* del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.
- Pag. 11
- N. **38.** Ordinanza 26 febbraio - 6 marzo 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Centri antiviolenza a tutela della persona - Corsi di formazione.**
- Legge della Regione Campania 11 febbraio 2011, n. 2 (Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere), artt. 2, comma 2, 3, comma 2, lettera *i*), e 4.
- Pag. 14



## N. 39. Sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza pubblica - Controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Strumenti per la revisione della spesa presso gli enti locali - Attribuzioni della Corte dei conti.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, 3, comma 1, lettera e), 6, commi 1, 2 e 3, e 11-bis.

..... Pag. 16

## N. 40. Sentenza 26 febbraio - 10 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza locale - Agevolazioni fiscali per taluni tipi di veicoli e per talune categorie di unità immobiliari - Sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali - Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - Legge finanziaria 2013), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, comma 1, 12 e 23, commi 2 e 10.

..... Pag. 67

## N. 41. Sentenza 26 febbraio - 10 marzo 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Elezioni - Assegnazione alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia di 12 seggi, anziché dei 13 spettanti sulla base del d.P.R. 22 dicembre 2012 - Ricorso per conflitto sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti dello Stato.**

- Verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione del 5 marzo 2013.

..... Pag. 81

## N. 42. Ordinanza 26 febbraio - 10 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Controversie in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità - Assoggettamento al rito sommario di cognizione non convertibile.**

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 29 e 34, comma 37.

..... Pag. 86

## N. 43. Ordinanza 26 febbraio - 10 marzo 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Finanza regionale - Contributi relativi a progetti di formazione all'autoimpiego - Assimilazione alle borse di studio di cui all'art. 4 della legge n. 476 del 1986.**

- Legge della Regione siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), art. 76.

..... Pag. 89



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 3. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 14 febbraio 2014 (della Regione Liguria).

**Finanza pubblica - Verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile attivata presso la Regione Liguria dal MEF - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Relazioni effettuate dai Servizi ispettivi in materia di scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica nelle quali sono state rilevate criticità sulla gestione regionale dell'attività finanziaria e di bilancio e su quella del personale - Nota del Ragioniere generale dello Stato di trasmissione delle relazioni, con la quale si invita la Regione ad adottare provvedimenti correttivi - Invio delle relazioni alla Procura regionale della Corte dei conti, ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità per danno erariale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Liguria - Denunciata illegittimità degli atti adottati dagli organi statali ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge n. 196 del 2009, applicabile alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, dichiarato poi costituzionalmente illegittimo *in parte qua* dalla sentenza n. 219 del 2013 - Invasione della sfera di attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente - Denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai cui sensi è stata eseguita l'ispezione sulla gestione del personale, per le medesime ragioni a base della sentenza n. 219 del 2013 - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare "previa dichiarazione di nullità e/o di annullamento degli atti provenienti dagli organi statali (...) e previa delibazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 (...), che non spetta allo Stato (...) il potere di effettuazione di verifiche ispettive nei confronti della Regione Liguria con riguardo agli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e alla gestione del personale regionale, e/o di imporre obblighi alla Regione all'esito di tali verifiche.**

- Nota del Ragioniere Generale dello Stato del 14 maggio 2013, n. 41906; Nota del Ragioniere Generale dello Stato del 26 novembre 2013, n. 97572; Relazioni dei Servizi ispettivi di finanza pubblica del MEF del 15 ottobre 2013.
- Costituzione, artt. 114, 117, 118 e 119; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 14, comma 1, lett. d); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 60, comma 5. . . . .

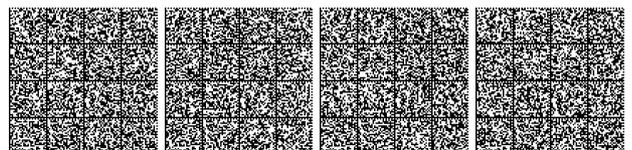
Pag. 93

- N. 26. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Torino del 20 dicembre 2013.

**Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originario decreto-legge - In via subordinata: difetto del requisito della necessità ed urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-bis (nella parte in cui sostituisce i commi 1 e 4 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) e 4-vicies-ter, comma 2, lett. a) (che sostituisce il comma 1 dell'art. 13 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), e comma 3, lett. a), n. 6 (*recte*: comma 3, nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 1, lett. a) n. 6 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).
- Costituzione, art. 77, comma secondo. . . . .

Pag. 101



N. 27. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Regione Siciliana del 7 novembre 2013.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro - Previsione, a pena di nullità del bando, dell'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale, da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno circolare non trasferibile - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 97, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h) e l).

**Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Bandi di gara - Previsione, a pena di nullità, della risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata - Lesione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 97, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h) e l).....

Pag. 105

N. 28. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la regione Siciliana del 7 novembre 2013.

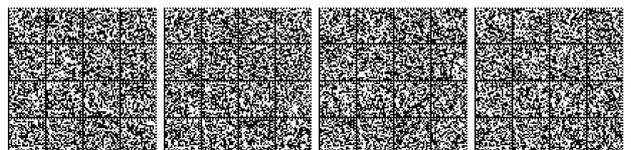
**Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro - Previsione, a pena di nullità del bando, dell'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale, da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno circolare non trasferibile - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 97, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h) e l).

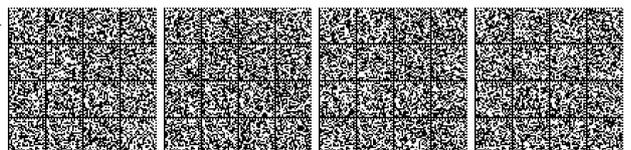
**Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Bandi di gara - Previsione, a pena di nullità, della risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata - Lesione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 97, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h) e l).....

Pag. 117



- N. 29. Ordinanza del Tribunale di Brescia - Sezione per il riesame del 13 novembre 2013.  
**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame dell'ordinanza che dispone una misura coercitiva - Ipotesi di ordinanza cautelare la cui motivazione sulla gravità indiziaria coincida integralmente con la comunicazione di reato della polizia giudiziaria recepita per relationem - Interpretazione della Corte di cassazione - Esclusione del vizio di nullità della motivazione - Potere di integrazione del Tribunale del riesame - Contrasto con il principio dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Lesione del diritto alla libertà personale - Violazione del principio di terzietà del giudice.**
  - Codice di procedura penale, art. 292, commi 1 e 2, lett. c), in combinato disposto con l'art. 309, comma 9, del medesimo codice.
  - Costituzione, artt. 13, comma secondo, e 111, commi secondo e sesto. . . . . Pag. 129
  
- N. 30. Ordinanza del Tribunale di Brescia - Sezione per il riesame del 14 novembre 2013  
**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame dell'ordinanza che dispone una misura coercitiva - Esclusione, nell'interpretazione della Corte di cassazione, che il Tribunale del riesame possa annullare l'ordinanza cautelare nelle ipotesi di nullità per difetto motivazione sui gravi indizi di colpevolezza ai sensi dell'art. 292, comma 2, lett. c), cod. proc. pen. - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe.**
  - Codice di procedura penale, art. 309, comma 9.
  - Costituzione, artt. 3 e 24. . . . . Pag. 138





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 35

*Sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

## **Consiglio regionale - Modifiche statutarie - Disciplina del numero dei consiglieri e degli assessori regionali.**

- Delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013.
- 

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, depositato in cancelleria il 24 aprile 2013 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2013.

Visto l’atto di intervento, fuori termine, del Consiglio regionale della Calabria;

udito nell’udienza pubblica dell’11 febbraio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l’avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013 (reg. ric. n. 58 del 2013), e depositato in cancelleria il 24 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 «Statuto della Regione Calabria»», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013, per violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in relazione all'art. 14, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e dell'art. 127 Cost.

2.- La delibera legislativa statutaria impugnata, composta da tre articoli, apporta modifiche, rispettivamente, al comma 1 dell'art. 15 e al comma 3 dell'art. 35 dello statuto regionale, prevedendo la riduzione da «50» a «40» del numero dei componenti del Consiglio regionale (art. 1) e stabilendo che «La Giunta regionale è composta dal Presidente e da un numero di Assessori non superiore a otto, compreso il Vice Presidente» (art. 2). L'art. 3 dispone che «La presente legge produce i suoi effetti a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale della Calabria».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che gli artt. 1 e 2 della delibera legislativa statutaria impugnata siano in contrasto, rispettivamente, con le lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, che costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le disposizioni statali stabiliscono che le Regioni adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti a determinati parametri, in particolare prevedendo che: «*a*) [...] il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a [...] 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; [...]. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero; *b*) [...] il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Sulla base delle rilevazioni statistiche fornite dall'ISTAT, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che la Regione Calabria risulterebbe avere 1.958.418 abitanti. Di conseguenza, la Regione, sulla base delle citate disposizioni statali, dovrebbe, in primo luogo, prevedere un numero massimo di 30 consiglieri regionali, anziché di 40 come stabilito invece dalla disposizione impugnata (art. 1); in secondo luogo, dovrebbe definire un numero di assessori regionali pari o inferiore a un quinto del numero dei consiglieri regionali, che andrebbe parametrato al numero 30, ottenendo quindi la cifra di 6 anziché di 8, come invece stabilito dalla norma censurata (art. 2).

4.- La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-29 aprile 2013, depositato in cancelleria il 24 aprile 2013 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2013, ha impugnato la delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 «Statuto della Regione Calabria»», approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013. La delibera legislativa statutaria impugnata riguarda la disciplina del numero dei consiglieri e degli assessori regionali.



Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, gli artt. 1 e 2 della delibera legislativa statutaria sarebbero in contrasto, rispettivamente, con le lettere *a*) e *b*) dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Le norme impugnate violerebbero, inoltre, l'art. 127 Cost.

2.- In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle censure riferite all'art. 127 Cost. per carenza assoluta di motivazione, non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri svolto alcuna argomentazione in merito alla violazione del predetto parametro costituzionale (da ultimo, sentenze n. 255 e n. 46 del 2013).

3.- Nel merito, le questioni sono fondate.

3.1.- L'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 stabilisce, tra le varie misure, quella della riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali al fine del contenimento della spesa pubblica, disponendo che le Regioni adeguano, nell'esercizio dell'autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ad alcuni parametri.

Tale disposizione, come già rilevato da questa Corte, detta un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 23 del 2014, n. 198 del 2012; ordinanze n. 258 e n. 31 del 2013) e «non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati» (sentenza n. 198 del 2012). In particolare, la norma statale «fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi - come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali - una marcata disegualianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione» (sentenza n. 198 del 2012). Inoltre, «[...] il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati) [...] sia perché, in base all'art. 123 Cost., “forma di governo” e “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” debbono essere “in armonia con la Costituzione”, sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle “condizioni di eguaglianza” l'accesso non solo alle “cariche elettive”, ma anche agli “uffici pubblici” (non elettivi)» (sentenza n. 198 del 2012).

3.2.- L'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 stabilisce che, per le Regioni la cui popolazione sia inferiore a due milioni di abitanti, il numero di consiglieri regionali non deve essere superiore a 30 (lettera *a*), mentre il numero degli assessori regionali non deve essere superiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale (lettera *b*), quindi a 6. Considerato che, secondo le rilevazioni ISTAT nel periodo 2010-2013, la popolazione della Regione Calabria è stata inferiore a due milioni di abitanti, l'art. 1 della delibera legislativa statutaria impugnata è in contrasto con la lettera *a*) del comma 1 del citato art. 14, nella parte in cui sostituisce il numero «50» con quello di «40», anziché con quello di «30»; il successivo art. 2 è in contrasto con la lettera *b*) del medesimo comma 1, nella parte in cui prevede «un numero di Assessori non superiore a otto» anziché «un numero di Assessori non superiore a sei». Le disposizioni censurate, dunque, ledono i principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal citato art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 “Statuto della Regione Calabria”, approvata in prima lettura dal Consiglio regionale con deliberazione n. 230 del 9 ottobre 2012 e in seconda lettura con deliberazione n. 279 del 18 marzo 2013, nella parte in cui sostituisce il numero «50» con quello di «40», anziché con quello di «30»;*



2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima delibera legislativa statutaria della Regione Calabria, nella parte in cui prevede «un numero di Assessori non superiore a otto» anziché «un numero di Assessori non superiore a sei»;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della medesima delibera legislativa statutaria della Regione Calabria, promossa, in riferimento all'art. 127 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140035

N. 36

*Sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza regionale - Riduzione delle risorse finanziarie destinate al fondo sperimentale di riequilibrio e al fondo perequativo, nonché dei trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione siciliana e della Regione Sardegna - Parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali.**

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, commi 7 e 8.

–

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Regione Piemonte con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 161 del registro ricorsi 2012.



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;  
uditi l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2012, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 22 ottobre 2012 (reg. ric. n. 161 del 2012), la Regione Piemonte ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 16, commi 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli artt. 5, 97, 117, secondo comma, lettera *p*), quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

2.- La ricorrente premette di essere legittimata a proporre il ricorso, sia per far valere la diretta lesione derivante dalle norme censurate, sia per tutelare le prerogative costituzionali degli enti locali; a tal fine richiama le sentenze n. 289 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004.

Essa, inoltre, dà atto che il Consiglio delle autonomie locali del Piemonte, istituito con legge regionale 7 agosto 2006, n. 30 (Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali «CAL» e modifiche alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 «Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali»), con risoluzione del 21 settembre 2012, ai sensi dell'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come modificato dall'art. 9, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ha avanzato al Presidente della Giunta regionale la proposta di impugnare, innanzi alla Corte costituzionale, tra gli altri, l'art. 16, commi 7 e 8, del d.l. n. 95 del 2012.

3.- La ricorrente, dopo aver riportato il disposto dell'art. 16, comma 7, del detto d.l., rileva che esso, prevedendo un drastico taglio delle risorse destinate alle Province, si porrebbe in contrasto con gli artt. 5, 117, secondo comma, lettera *p*), quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost. e, ancora, con il principio di leale collaborazione.

La Regione pone in evidenza come detta disposizione, comportando una grave compromissione dell'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale, violerebbe l'art. 5 Cost., il quale riconosce rilievo costituzionale alle autonomie locali, il principio del più ampio decentramento amministrativo e l'adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Essa sostiene, inoltre, che il suddetto taglio dei trasferimenti, intervenendo nella programmazione del bilancio in corso, determinerebbe l'impossibilità di far fronte alle spese programmate, con conseguente sfioramento del patto di stabilità interno, senza considerare le differenziazioni tra le diverse Regioni, relativamente all'attribuzione delle funzioni alle Province.

A tal riguardo, osserva come anche il Servizio Bilancio del Senato abbia formulato dubbi sulla coerenza di tagli lineari «così pesanti ed indiscriminati», tali da incidere sull'esistenza stessa delle Province; in tal modo, il fondo sperimentale di riequilibrio appena istituito dall'art. 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), ed il fondo perequativo di cui all'art. 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), sarebbero neutralizzati proprio nelle specifiche modalità di riparto e di determinazione.

La Regione sottolinea, inoltre, che l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», sicché i tagli lineari decisi dal Governo proprio sul fondo sperimentale di riequilibrio e sul fondo perequativo, per di più «in corso d'opera», non consentirebbero proprio quell'esercizio di funzioni fondamentali garantito e imposto dalla Costituzione; il Governo avrebbe violato le competenze residuali e concorrenti delle Regioni e la stessa potestà regolamentare, in considerazione delle attività trasferite e delegate dalle Regioni alle Province, per conseguenza, anch'esse incise dalla norma impugnata.



La ricorrente richiama anche l'art. 119 Cost., il quale, attraverso la previsione della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e con l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, riconoscerebbe l'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Essa osserva, peraltro, che in attuazione dell'art. 119 Cost., con legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), è intervenuta la delega al Governo, a seguito della quale sono stati emanati il d.lgs. n. 68 del 2011 e il d.lgs. n. 23 del 2011. Ad avviso della Regione, dunque, il Governo non avrebbe potuto emanare un decreto-legge al fine di disporre «tagli lineari» in relazione a fondi appena istituiti in attuazione della legge delega.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, la Regione osserva che il fondo perequativo di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 23 del 2011 prevede l'intesa, sancita in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e che anche il fondo di riequilibrio di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011 prevede il «previo accordo».

Le riduzioni dei fondi, previste dalla norma impugnata, invece, ad avviso della ricorrente coinvolgerebbero la Conferenza Stato-città ed autonomie locali solo in un momento successivo, in quello, cioè, delle riduzioni da imputare a ciascuna Provincia.

La norma, inoltre, con la generica espressione, «tenendo conto delle analisi della spesa effettuate [...] dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali [...] e recepite con decreto del Ministero dell'Interno», decreto, comunque, emanato entro il 15 ottobre 2012, darebbe luogo ad un intervento sostitutivo dello Stato, al di fuori dai casi previsti dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, e attraverso un mero decreto ministeriale.

3.1.- La ricorrente, dopo aver riportato il contenuto precettivo della disposizione di cui all'art. 16, comma 8, del d.l. citato rileva che essa, intervenendo in materia di dotazione organica degli enti locali, si porrebbe in contrasto con gli artt. 5, 97, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, con gli artt. 118 e 119 Cost. ed, ancora, con il principio di leale collaborazione.

In particolare, essa osserva che la prevista intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali si riferirebbe ad una fase meramente esecutiva di disposizioni di dettaglio in cui sono già precisati, in modo vincolante, gli stringenti parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali.

Inoltre, la disposizione, adottando il criterio prioritario del rapporto tra dipendenti e popolazione residente, prescinderebbe dalle funzioni e penalizzerebbe i Comuni più piccoli, al di là di ogni diversa considerazione sulla efficienza e «virtuosità». Sarebbe, pertanto, compromessa l'autonomia regionale e sarebbe leso il principio del più ampio decentramento amministrativo (art. 5 Cost.) e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

4.- Con atto depositato in data 23 novembre 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o non fondate.

Al riguardo, la difesa statale ritiene che le disposizioni contenute nell'art. 16 del d.l. citato siano finalizzate a disciplinare il concorso degli enti territoriali, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e, inoltre, osserva come le stesse siano qualificate dallo stesso legislatore quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

In tale ambito, il comma 7 dell'art. 16 del d.l. citato dispone la riduzione sia del fondo sperimentale di riequilibrio, sia del fondo perequativo e prevede che le riduzioni da imputare a ciascuna Provincia siano determinate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tenendo conto anche delle analisi delle spese effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94. Ove la Conferenza non deliberebbe, le riduzioni saranno operate in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi da ciascun ente.

La norma, dunque, ad avviso della difesa dello Stato, è norma eccezionale, finalizzata a fronteggiare una situazione economica di emergenza. Essa si colloca, come le precedenti misure, in un complesso percorso di risanamento della finanza pubblica cui sono chiamati a concorrere tutti i livelli di governo e, quindi, anche gli enti locali, non essendo alcuna disposizione costituzionale che li esenti da tale partecipazione.

L'Avvocatura prosegue osservando come l'urgenza di arginare l'espansione del deficit pubblico, coerentemente con gli impegni assunti dallo Stato in sede europea, si rifletta inevitabilmente sulla finanza locale sulla base di una valutazione comparativa delle esigenze generali che sono riservate al legislatore statale.



Nel contesto economico-finanziario attuale, caratterizzato dalla eccezionalità della situazione economica internazionale, la misura del concorso al risanamento imposto alle autonomie territoriali non solo appare ragionevole, ma sicuramente necessaria e, come tale, non rappresenta un vulnus diretto e concreto alla finanza degli enti locali piemontesi.

La difesa dello Stato osserva, inoltre, come la disposizione censurata preveda, in ogni caso, il pieno coinvolgimento degli enti territoriali per la determinazione delle modalità di raggiungimento degli obiettivi indicati dal legislatore statale, atteso che le riduzioni da imputare a ciascuna Provincia sono determinate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La circostanza secondo cui, in caso di mancato accordo in sede di Conferenza, le riduzioni sono effettuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunti dal SIOPE», non sarebbe lesiva delle prerogative degli enti, giacché la norma introduce una modalità di determinazione delle riduzioni, tramite decreto ministeriale, solo in via eventuale e, comunque, subordinata alla mancata conclusione dell'accordo tra le varie autonomie.

L'intervento sostitutivo del Governo sarebbe, dunque, dettato oltre che dalla mancata conclusione dell'accordo, anche dall'urgenza imposta dalla situazione emergenziale che non consente di procrastinare a tempo indeterminato le interlocuzioni tra gli enti.

Secondo l'Avvocatura, inoltre, il ricorso in esame sarebbe anche inammissibile; a tal riguardo è richiamata la sentenza n. 246 del 2012.

Quanto all'art. 16, comma 8, del d.l. citato, la difesa dello Stato rileva come detta disposizione, fermi restando i vincoli concernenti l'assunzione di personale già predisposti dalla legislazione previgente, preveda che il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto, emanato di intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, stabilisca i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente. Al riguardo, rileva come nel ricorso sia affermato che il criterio del rapporto tra popolazione residente e dipendenti penalizzi i piccoli Comuni, così ledendo i principi di cui agli artt. 5 e 97 Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura l'estrema sinteticità del rilievo mosso alla disposizione impugnata ne determinerebbe la genericità e, quindi, comporterebbe l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

In ogni caso, essa osserva che, con riferimento agli enti locali, il Governo ha sviluppato i propri interventi, incidendo sulla spesa complessiva di quei settori nei quali si concentrano i maggiori oneri passivi degli stessi enti, quali la sanità, il personale ed i consumi intermedi.

È noto, prosegue l'Avvocatura, che la spesa per il personale costituisce una voce in cui si sostanzia un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, e una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico.

Ad avviso della difesa dello Stato, dunque, le disposizioni censurate devono ritenersi legittime, in quanto perseguono generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo su una complessiva e non minuta voce di spesa ed inoltre, non determinano gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, essendo prevista una precisa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

5.- Con memoria depositata in data 28 maggio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le difese svolte nell'atto di costituzione in giudizio.

In particolare, per quanto attiene all'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, l'Avvocatura pone in rilievo come la disposizione sia stata modificata dall'art. 1, comma 121, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) che, da un lato, ha elevato l'ammontare del contributo e, dall'altro, ha modificato il secondo capoverso del comma in esame. Inoltre, essa dà atto che è intervenuto l'art. 10, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, il quale ha inciso sugli importi delle riduzioni da imputare a ciascuna Provincia, in caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Ad avviso della difesa statale, anche alla luce delle modifiche introdotte nel testo originario, le disposizioni in esame non violerebbero l'autonomia finanziaria e il principio di leale collaborazione in quanto non demanderebbero allo Stato la determinazione del concorso delle Province, ma delineaerebbero piuttosto un percorso consensualistico che costituisce la migliore garanzia dell'autonomia finanziaria della ricorrente e delle Province piemontesi.



Nella memoria si riferisce, altresì, che il Ministro dell'interno, con decreto 25 ottobre 2012 (Riduzione delle risorse alle province, ai sensi dell'articolo 16, comma 7, del decreto-legge n. 95/2012 - spending review - nonché attribuzione del contributo, ai sensi dell'articolo 17, comma 13-*bis* del predetto decreto n. 95/2012 e relativi allegati), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 259 del 6 novembre 2012, ha determinato la misura del contributo a carico di ciascuna Provincia per l'anno 2012, non essendo stata adottata la deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

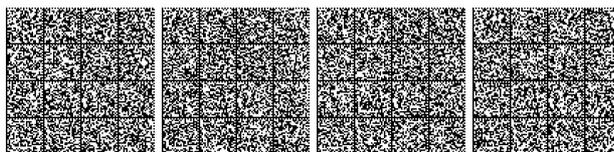
Infine, la difesa dello Stato rileva che a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2013, con riferimento agli anni 2013 e 2014, in caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente a quello di riferimento, le riduzioni da imputare a ciascuna Provincia sono determinate direttamente dalla legge e non più dal Ministro dell'interno. Il decreto-legge introdurrebbe, dunque, una modifica di carattere sostanziale, limitatamente al biennio 2013-2014, da cui dovrebbe conseguire l'invalidità delle censure riferite a dette annualità.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 16, commi 7 e 8, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli artt. 5, 97, 117, secondo comma, lettera *p*), quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunzie la decisione delle altre questioni sollevate, in questa sede si tratterà di quelle concernenti l'art. 16, commi 7 e 8, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

2.- Ad avviso della ricorrente, l'art. 16, comma 7, ora citato, determinando un drastico taglio delle risorse destinate al fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) ed al fondo perequativo di cui all'art. 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), si porrebbe in contrasto con: *a*) l'art. 5 Cost., in quanto determinerebbe una grave compromissione dell'autonomia regionale e dell'assetto ordinamentale, poiché il taglio dei trasferimenti, intervenendo nella programmazione del bilancio in corso, comporterebbe l'impossibilità di far fronte alle spese programmate, con conseguente sfioramento del patto di stabilità interno, senza tenere conto delle differenziazioni che si verificano nelle varie Regioni relativamente all'attribuzione delle funzioni alle Province; *b*) con l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., in quanto i tagli cosiddetti lineari decisi dal Governo proprio sul fondo sperimentale di riequilibrio e sul fondo perequativo, per di più «in corso d'opera», non consentirebbero l'esercizio delle funzioni fondamentali garantito e imposto dalla Costituzione; *c*) con gli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118 Cost., in quanto violerebbe «le competenze residuali e concorrenti delle Regioni e la stessa potestà regolamentare, in considerazione delle attività trasferite e delegate dalle Regioni alle Province», per conseguenza incise dalla norma impugnata; *d*) con l'art. 119 Cost., il quale, attraverso la previsione della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e con l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, riconosce l'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni; per conseguenza, il Governo non avrebbe potuto prevedere, con un decreto-legge, tagli lineari a fondi appena istituiti con i decreti legislativi n. 68 e n. 23 del 2011; *e*) infine, con il principio di leale collaborazione, in quanto le riduzioni del fondo perequativo e del fondo di riequilibrio coinvolgerebbero la Conferenza Stato-città ed autonomie locali solo in un momento successivo, in quello, cioè, delle riduzioni da imputare a ciascuna Provincia; la norma, inoltre, con la generica espressione «tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate [...] dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali [...] e recepite con decreto del Ministero dell'Interno» (decreto, comunque, emanato entro il 15 ottobre 2012), darebbe luogo ad un intervento sostitutivo dello Stato, al di fuori dai casi previsti dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e attraverso un mero decreto ministeriale.



3.- Ad avviso della ricorrente, poi, l'art. 16, comma 8, del d.l. citato, intervenendo sulla determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, si porrebbe in contrasto con gli artt. 5, 97, 117, secondo comma, lettera *p*), quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost. e con il principio di leale collaborazione, in quanto la prevista intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali avrebbe riguardo ad una fase meramente esecutiva di disposizioni di dettaglio in cui sono già precisati, in modo vincolante, gli stringenti parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali.

Inoltre, la disposizione censurata, adottando il criterio prioritario del rapporto tra dipendenti e popolazione residente, prescinderebbe dalle funzioni e penalizzerebbe i Comuni più piccoli, al di là di ogni diversa considerazione sulla efficienza e «virtuosità».

Pertanto, sarebbe, compromessa l'autonomia regionale e sarebbero lesi i principi del più ampio decentramento amministrativo (art. 5 Cost.) e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

4.- In via preliminare, con riferimento al comma 7 dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012, si deve rilevare che le modifiche legislative, intervenute successivamente alla proposizione del ricorso, risultano indifferenti rispetto al tenore delle censure (*ex multis*, sentenze n. 219 del 2013, n. 193 e n. 30 del 2012, n. 153 del 2011).

Tali interventi, infatti, hanno modificato la disposizione impugnata con esclusivo riferimento al quantum delle riduzioni delle risorse destinate ai citati fondi provinciali; alla data entro la quale le dette riduzioni debbono essere recepite con decreto del Ministro dell'interno; ai criteri da adottare per la determinazione delle stesse; alla data entro la quale, là dove non intervenga la deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto ministeriale deve essere, comunque, emanato e, in relazione a detta specifica ipotesi, alle modalità di determinazione delle riduzioni.

Pertanto, la mancata alterazione del contenuto precettivo censurato fa sì che le questioni prospettate sul testo, come vigente al momento dell'impugnazione, si trasferiscano su quello attualmente in vigore e, quindi, sull'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, nel testo sostituito: *a*) dall'art. 8, comma 2, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213; *b*) dall'art. 1, comma 121, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013); *c*) dall'art. 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.

5.- Le questioni di legittimità costituzionale, promosse in relazione all'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, sono inammissibili.

Con riferimento alla violazione degli artt. 5 e 97 Cost., questa Corte ha più volte affermato che, «nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 311 e n. 151 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326 e n. 40 del 2010)» (sentenza n. 205 del 2013).

Nel caso di specie la ricorrente non ha motivato in ordine alla ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze, in quanto le censure su tali punti sono formulate in termini del tutto generici ed assertivi. Tale lacuna comporta l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento ai dedotti parametri costituzionali.

Quanto alle censure formulate in riferimento alla violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., la Regione ha omesso di indicare le materie di competenza legislativa concorrente o residuale, asseritamente violate, né ha dato conto delle ragioni della denunciata lesione. Ciò integra l'inammissibilità della questione promossa con riferimento ai citati parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 252 e n. 175 del 2009, n. 38 del 2007).

Del pari inammissibile è la censura mossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., dal momento che essa è priva di un'adeguata motivazione. Infatti, la ricorrente ha omesso di indicare le funzioni fondamentali il cui esercizio sarebbe impedito dai tagli decisi dal Governo.

In relazione, poi, alla violazione dell'art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, ancora una volta, si deve osservare che la ricorrente ha omesso di sviluppare le necessarie argomentazioni dirette a specificare e chiarire la portata di tali asserite violazioni.



Inoltre, con riferimento al principio di leale collaborazione, anche a prescindere dalla evidenziata genericità delle doglianze, deve porsi in evidenza come la disposizione censurata assicuri, invece, un adeguato coinvolgimento delle autonomie locali, sia pure nella fase attuativa delle riduzioni da imputare a ciascuna Provincia. Peraltro, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alla applicazione di tale principio (*ex plurimis*, sentenze n. 372 e n. 222 del 2008, n. 401 del 2007)» (sentenza n. 121 del 2013).

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire in ordine all'affermazione secondo cui la norma impugnata introdurrebbe un intervento sostitutivo dello Stato fuori dei casi previsti dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, e attraverso "un mero decreto ministeriale".

Anche in tal caso la censura si rivela del tutto generica in quanto la ricorrente trascura di argomentare circa la presunta configurabilità, nel caso di specie, di un intervento sostitutivo dello Stato.

Per quanto concerne, infine, la violazione dell'art. 119 Cost., come già rilevato, la Regione afferma che la riduzione delle risorse finanziarie, destinate al fondo sperimentale di riequilibrio ed al fondo perequativo, violerebbe l'autonomia finanziaria degli enti locali, in quanto da detti interventi riduttivi conseguirebbe l'impossibilità, per le Province, di far fronte alle proprie attribuzioni.

Al riguardo, ferma restando la genericità della motivazione sottesa alla censura, deve osservarsi che questa Corte ha più volte affermato che, qualora le Regioni deducano l'illegittimità di norme che prevedono la riduzione dei trasferimenti erariali, debbono dimostrare che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2013, n. 246 del 2012, n. 27 del 2010 e n. 145 del 2008).

La Regione, infatti, non fornisce prova del presupposto della censura, del fatto, cioè, che il taglio delle risorse destinate ai fondi provinciali abbia determinato una riduzione dell'autonomia finanziaria tale da compromettere lo svolgimento delle funzioni delle Province; la ricorrente si limita ad affermare che l'intervenuta riduzione incide sull'autonomia finanziaria, ma non si sofferma su alcun elemento utile a dimostrare che le dette Province, per effetto di tali interventi, non potranno assolvere in modo adeguato le proprie funzioni.

6.- Del pari inammissibili sono le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, promosse in riferimento agli artt. 5, 97, 117, secondo comma, lettera *p*), quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost., e al principio di leale collaborazione.

Anche nel caso di specie, in relazione agli artt. 5 e 97 Cost., la ricorrente non ha motivato in ordine alla ridondanza delle lamentate violazioni sul riparto di competenze; le censure su tali punti sono formulate in termini generici. Come sopra rilevato, detta carenza motivazionale, secondo il costante orientamento di questa Corte, determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Con riferimento alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost., si deve rilevare come la Regione si sia limitata soltanto ad indicare detto parametro, omettendo di motivare in ordine all'asserita lesione dello stesso da parte della disposizione censurata.

In considerazione, poi, della genericità dei termini in cui è stata formulata, del pari inammissibile deve ritenersi la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la ricorrente si è limitata a sostenere che l'intesa prevista dalla disposizione in esame interverrebbe in una fase meramente esecutiva di disposizioni di dettaglio in cui sarebbero già precisati in modo vincolante gli stringenti parametri di virtuosità per la determinazione della dotazione organica degli enti locali.

Peraltro, a prescindere dal rilevato profilo di genericità, deve osservarsi come l'argomentazione sottesa alla censura risulti smentita dal dato letterale della norma, in quanto l'intesa non interviene affatto in una fase in cui i detti parametri sono già stati determinati, ma è prevista proprio al fine della loro determinazione.

Infine, con riferimento alla censura mossa in relazione all'adozione del criterio prioritario del rapporto tra dipendenti e popolazione residente per determinare le dotazioni organiche degli enti locali, si deve rilevare che l'assunto della ricorrente, secondo cui con il detto criterio «si prescinde dalle funzioni e si penalizzano i Comuni più piccoli, al di là di ogni diversa considerazione sulla efficienza e la "virtuosità"», non soltanto è formulato in termini meramente assiomatici, ma neppure chiarisce quale pertinenza sussista tra l'assunto medesimo e i parametri costituzionali enunciati. Di qui un ulteriore profilo di inammissibilità.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunzie la decisione sull'impugnazione delle ulteriori disposizioni contenute nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, nel testo sostituito dall'art. 8, comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, dall'art. 1, comma 121, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), dall'art. 10, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, promosse, per violazione degli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 8, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, promosse, per violazione degli artt. 5, 97, 117, secondo comma, lettera p), quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140036

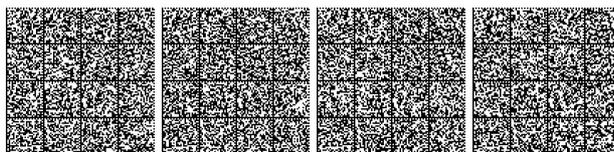
N. 37

*Ordinanza 26 febbraio - 6 marzo 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle Regioni già sottoposte ai piani di rientro e commissariate al 31 maggio 2010 - Regime privilegiato di esenzione dalle azioni espropriative.**

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), art. 1, comma 51, come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli nel giudizio civile vertente tra Musella Maria e la ASL Napoli 1 Centro ed altro con ordinanza del 4 marzo 2013, iscritta al n. 203 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Napoli con ordinanza del 4 marzo 2013 ha sollevato questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 41, 77, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione - dell'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189;

che il giudizio *a quo* ha ad oggetto una procedura esecutiva nel corso della quale la debitrice esecutata ASL Napoli 1 Centro - opponendosi ritualmente all'azione esecutiva intentata a suo danno - ha chiesto dichiararsi l'improcedibilità del pignoramento effettuato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, come modificata dal citato art. 6-bis del d.l. n. 158 del 2012;

che il Tribunale rimettente chiarisce di voler sollevare la questione di costituzionalità con riferimento all'ultima modifica normativa ben consapevole che la norma, nella sua precedente versione, è stata oggetto di altre ordinanze di remissione alla Corte costituzionale;

che già con la precedente disciplina il legislatore - al fine di consentire il superamento di una situazione di criticità finanziaria dell'amministrazione sanitaria in specifiche realtà regionali - aveva deciso di intraprendere un percorso finalizzato a riconoscere alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle Regioni già sottoposte ai piani di rientro e commissariate al 31 maggio 2010 un regime privilegiato di esenzione dalle azioni espropriative loro dirette;

che siffatto regime si sarebbe concretizzato nella «temporanea» inammissibilità di azioni esecutive successive all'originario intervento normativo, ovvero di improcedibilità di quelle già pendenti, con una totale e definitiva «sterilizzazione» degli effetti della procedura espropriativa ancora non definitasi, e ciò a prescindere dal suo momento introduttivo;

che, in altri termini, al fine di recuperare situazioni gestionali e finanziarie altamente squilibrate, si era introdotto un regime normativo (con decretazione di urgenza) di potenzialmente illimitato privilegio soggettivo, del tutto scollegato da criteri ed elementi vincolanti dell'azione amministrativa;

che per questi motivi era stata sollevata questione di costituzionalità della normativa previgente;

che le modifiche introdotte dalla legge n. 189 del 2012, in sede di conversione del d.l. n. 158 del 2012, possono distinguersi in due distinte disposizioni: la prima, ancorché rilevante nella portata precettiva, nulla aggiungerebbe al regime già in precedenza operante e si tratterebbe di un'innovazione quantitativa e non qualitativa, limitandosi il legislatore a «stabilizzare» ancor di più nel tempo il privilegio accordato all'amministrazione sanitaria, la seconda, invece, introdurrebbe ben più rilevanti novità;



che dalla corretta esegesi della norma emergerebbe chiaramente la volontà del legislatore di reimmettere nella immediata disponibilità del debitore esecutato tutte le somme provenienti da rimesse regionali, ancora attratte da vincoli pignorati e prenotazioni a debito;

che la novità introdotta non sarebbe indirizzata agli organi giurisdizionali (per i quali vige immutata la prescrizione di declaratoria di improcedibilità/inammissibilità dell'azione espropriativa) ma alla regolamentazione del rapporto terzo pignorato/debitore esecutato;

che, secondo il rimettente, sarebbe chiaro che l'utilizzo del termine «pignoramenti» non possa essere inteso in senso tecnico/procedimentale e ciò sia perché si porrebbe in contrasto con il precedente comma (le espropriazioni o sono inammissibili/improcedibili o estinte di diritto) e sia perché non esiste una procedura espropriativa denominata «prenotazione a debito» che la normativa parifica, negli effetti, al pignoramento;

che così evidenziata la portata dell'evoluzione normativa, il Tribunale rimettente ritiene che le ragioni di non manifesta infondatezza prospettate con riferimento al testo previgente restino immutate e si rafforzino alla luce delle modifiche introdotte;

che contrasterebbe con il diritto di agire in giudizio, tutelato dall'art. 24 Cost., il fatto che la dispensa dall'azione esecutiva non riguardi singoli beni, ma l'intero patrimonio delle aziende sanitarie debentrici, che la dispensa medesima si protragga per un considerevole periodo di tempo e che abbia come presupposto soggettivo la mera appartenenza della azienda sanitaria ad una delle Regioni commissariate;

che la limitazione imposta non sarebbe neppure tollerabile sotto il profilo della sua «transitorietà», soprattutto dopo l'ennesima proroga che prolunga sino al 31 dicembre 2013 il termine finale;

che secondo il Tribunale nel caso in esame non è prevista una destinazione di scopo delle somme di denaro che potrebbero essere anche distratte ad altri fini;

che la chiusura per edictum principis della procedura esecutiva comporta l'inutile assoggettamento definitivo del creditore procedente agli esborsi già affrontati per il compimento degli atti processuali eseguiti;

che, riguardo alla violazione del principio di uguaglianza, il rimettente osserva che la disposizione censurata creerebbe una ingiustificata discriminazione rispetto al trattamento riservato ai creditori di aziende sanitarie ubicate in Regioni non commissariate;

che, inoltre, essa determinerebbe uno status privilegiato in favore delle aziende sanitarie aventi sede in Regioni commissariate senza che sia eseguita una verifica sul fatto che esse stesse si trovino in difficoltà finanziaria;

che ciò sarebbe tanto più ingiustificato in quanto tale trattamento si cumulerebbe col particolare regime di impignorabilità di cui le aziende sanitarie godono per effetto dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 marzo 1993, n. 67;

che, in relazione all'art. 111 Cost., il Tribunale di Napoli ritiene che la disposizione censurata, vietando le azioni esecutive, contrasti sia con il principio di parità delle armi fra i contraddittori, attribuendo un ingiustificato privilegio alla pubblica amministrazione esecutata, sia con quello di ragionevole durata del processo, tenuto conto che questa va valutata in funzione del tempo occorrente per la realizzazione del bene per il quale si è invocata la tutela giurisdizionale;

che risulterebbe violato anche il principio di libertà nell'esercizio della iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. in quanto l'impossibilità, anche solo temporanea, di conseguire coattivamente una pretesa pecuniaria da parte dell'imprenditore - che oltretutto spesso opera in regime di quasi esclusività con l'amministrazione sanitaria - sarebbe elemento che avrebbe portata disgregante per l'esercizio di impresa;

che, infine, il rimettente lamenta la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. data l'assoluta estraneità del precetto normativo di cui all'art. 6-bis del d.l. n. 158 del 2012, introdotto dalla legge di conversione n. 189 del 2012, rispetto al testo originario del decreto, in un contesto di assenza di quei requisiti di necessità ed urgenza imposti dalla tipologia della fonte;

che la questione sarebbe rilevante in quanto solo con una pronuncia di illegittimità costituzionale potrebbero essere rigettate le eccezioni sollevate dalla opponente ASL Napoli 1 Centro.

Considerato che il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, per violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 41, 77, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione;



che, successivamente alla proposizione della questione, questa Corte ha scrutinato l'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 e, con la sentenza n. 186 del 2013, ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b), del d.l. n. 158 del 2012;

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale in esame è divenuta priva di oggetto e, quindi, va dichiarata 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 dell'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), come risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 41, 77, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione dal Tribunale ordinario di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140037

N. 38

*Ordinanza 26 febbraio - 6 marzo 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

#### **Centri antiviolenza a tutela della persona - Corsi di formazione.**

- Legge della Regione Campania 11 febbraio 2011, n. 2 (Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere), artt. 2, comma 2, 3, comma 2, lettera i), e 4.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Gaetano SILVESTRI;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, comma 2, lettera *i*), e 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2011, n. 2 (Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-21 aprile 2011, depositato in cancelleria il 21 aprile 2011 ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 15-21 aprile 2011 e depositato il 21 aprile 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 118, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 2, comma 2, 3, comma 2, lettera *i*), e 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2011, n. 2 (Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere);

che si è costituita la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate;

che, successivamente, con atto depositato in cancelleria in data 6 agosto 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania con atto depositato in cancelleria il 24 ottobre 2013.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita da accettazione della controparte costituita, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 39

*Sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza pubblica - Controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Strumenti per la revisione della spesa presso gli enti locali - Attribuzioni della Corte dei conti.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, 3, comma 1, lettera e), 6, commi 1, 2 e 3, e 11-*bis*.
- 

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, 3, comma 1, lettera e), 6, commi 1, 2 e 3, e 11-*bis* del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promossi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Sardegna con ricorsi notificati il 5 febbraio 2013, depositati in cancelleria l'8, il 12 e il 15 febbraio 2013 e rispettivamente iscritti ai nn. 17, 18 e 20 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia autonoma di Trento, Tiziana Ledda per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 5 febbraio 2013 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 8 febbraio (reg. ric. n. 17 del 2013), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.



1.1.- Tra le norme impugnate rientrano gli artt. 1, commi da 1 a 7 e da 9 a 12 e 16, 3, comma 1, lettera *e*), 6, commi 1, 2 e 3, e 11-*bis*, censurati dalla Regione ricorrente per violazione degli artt. 3, 24, 113, 116, 117, 118, 119, 127 e 134 della Costituzione, degli artt. 4, numeri 1) e 1-*bis*), 12, 13, 16, 18, 21, da 48 a 57, 41, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), degli artt. 33 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e degli artt. 3, 4, 6 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché per contrasto con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e con l'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011).

Premette la Regione ricorrente che specifiche norme statutarie e di attuazione dello statuto le attribuiscono autonomia organizzativa (art. 4, numero 1, dello statuto di autonomia) e competenza in materia di enti locali e di finanza locale (art. 4, numero 1-*bis*, dello statuto di autonomia e art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997), nonché di controlli sull'amministrazione regionale (Titolo V dello statuto) e di rapporti tra Stato e Regione (Titolo VII dello statuto). Ne conseguirebbe che, essendo la materia dei controlli statali sulle amministrazioni regionali e locali riconducibile ai suddetti titoli competenziali statuari, la disciplina dei suddetti controlli non può che rientrare nella competenza delle norme di attuazione dello statuto, con particolare riferimento all'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti).

Osserva la difesa regionale che l'impugnato d.l. n. 174 del 2012 detta disposizioni «in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali», con riguardo al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, già disciplinato, in via generale, dall'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), che limita il controllo della gestione nei confronti delle amministrazioni regionali alla verifica del «perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma», e dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che consente alle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio delle loro competenze, di adottare particolari discipline in materia, nel rispetto delle finalità di coordinamento della finanza pubblica e degli equilibri di bilancio e ferma restando la disciplina sui controlli sulla gestione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia illustra quindi la disciplina dettata dalle norme impugnate, soffermandosi sulla relazione semestrale della Corte dei conti sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, comma 2), sul controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, ampliato anche alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione (art. 1, commi 3 e 4), sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (art. 1, comma 5), sulla relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti (art. 1, comma 6), sugli effetti dei controlli introdotti (art. 1, comma 7), sui controlli sui gruppi dei consigli regionali (art. 1, commi 9 e da 10 a 12), sulla specifica clausola di salvaguardia riferita alle disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 (art. 1, comma 16), sulla rinnovata disciplina sui controlli esterni sugli enti locali (art. 3, comma 1, lettera *e*), sull'estensione degli strumenti di controllo della gestione, nonché di analisi e revisione della spesa pubblica degli enti locali (art. 6), nonché sulla clausola di salvaguardia «generale» dell'art. 11-*bis*, il quale stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

1.2.- Osserva la difesa regionale che dalla legislazione in materia di controlli sugli enti locali - richiamando esplicitamente l'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (Disposizioni in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, dall'articolo unico della legge 26 febbraio 1982, n. 51, e l'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 - conseguirebbe che il controllo di gestione della Corte dei conti sarebbe articolabile in controllo sulla gestione finanziaria e controllo sulla gestione amministrativa, essendo però le Regioni soggette soltanto al secondo, ed essendo la materia, per gli enti dotati di autonomia particolare, riservata agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione.



1.2.1. - Al riguardo, la ricorrente richiama la sentenza n. 29 del 1995, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittime le norme che estendono il controllo di gestione della Corte dei conti anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, qualificando la Corte dei conti come «organo posto al servizio dello Stato-comunità», dovendosi interpretare il controllo di gestione come «compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate» (punto 9.2. del Considerato in diritto) che dovrebbe svolgersi esclusivamente sulla base delle leggi regionali.

Rileva inoltre la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che l'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003 ha allargato il controllo di gestione sulle Regioni a statuto ordinario alla verifica del «rispetto degli equilibri di bilancio», escludendo comunque, sia in virtù del riferimento espresso alle Regioni a statuto speciale (che, nell'esercizio della loro competenza, possono adottare particolari discipline inerenti a tale tipologia di controlli), sia in virtù di quanto disposto dall'art. 11, comma 1, della medesima legge n. 131 del 2003 (secondo cui: «Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), che la disposizione richiamata possa applicarsi agli enti dotati di autonomia particolare (sentenza di questa Corte n. 236 del 2004). Ad avviso della ricorrente, la materia dei controlli della Corte dei conti sulle Regioni a statuto speciale e sulle Province autonome sarebbe quindi espressamente riservata alle norme di attuazione degli statuti speciali, secondo quanto, tra l'altro, desumibile dall'apposita clausola di salvaguardia prevista dall'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione): sul punto, è richiamata anche la sentenza di questa Corte n. 267 del 2006, e, in senso contrario, la sentenza n. 179 del 2007.

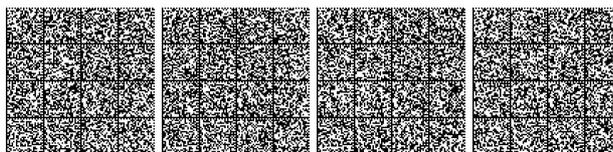
1.2.2.- La ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia illustra quindi la disciplina statutaria e delle norme di attuazione in merito ai controlli della Corte dei conti, rilevando che: *a)* il Titolo V dello statuto di autonomia regola i controlli sull'amministrazione regionale, prevedendo che «il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le attribuzioni della Corte dei conti, da una delegazione della Corte stessa, avente sede nel capoluogo della Regione»; *b)* il Titolo VII dello stesso statuto disciplina i rapporti tra Stato e Regione, senza prevedere ulteriori controlli; *c)* l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, come sostituito dall'art. 3 del d.lgs. n. 125 del 2003, avrebbe dettato un'organica disciplina dei controlli che la sezione regionale della Corte dei conti può svolgere nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, introducendo, accanto al giudizio di parificazione del rendiconto (affiancato dalla presentazione al Consiglio di una «dichiarazione in cui attesta l'affidabilità del conto e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni»), il controllo di gestione, avente carattere collaborativo, in quanto i programmi annuali di controllo vengono deliberati anche sulla base delle richieste della Regione.

1.3.- Tanto premesso circa la disciplina dei controlli della Corte dei conti sulla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la difesa regionale deduce l'illegittimità dei commi da 2 a 9 e da 10 a 12 (con l'eccezione del comma 8) dell'impugnato art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

Osserva, anzitutto, la ricorrente che le norme impugnate, dichiaratamente rivolte, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ad adeguare, ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost., il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni (art. 1, comma 1), verrebbero ad integrare l'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, la cui inapplicabilità alle Regioni a statuto speciale sarebbe invece sempre stata pacifica.

In effetti, le clausole di salvaguardia previste dagli artt. 1, comma 16, e 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012, pur evitando la diretta applicazione delle disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 agli enti ad autonomia differenziata, presupporrebbero comunque l'adeguamento dei loro ordinamenti a dette disposizioni, così vincolando in modo illegittimo o la potestà legislativa regionale (laddove l'adeguamento possa avvenire con legge regionale) o il contenuto delle norme di attuazione. Per tale ragione, la ricorrente ritiene di contestare anche le singole disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 «per il loro contenuto». Tali disposizioni sarebbero naturalmente a fortiori illegittime qualora si dovesse ritenere che le citate clausole di salvaguardia siano inidonee ad evitare la diretta applicazione di dette disposizioni alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

1.3.1.- Viene anzitutto dedotta l'illegittimità costituzionale del comma 2, che, prevedendo che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ogni sei mesi ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, si porrebbe in contrasto con l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975 - al quale è riservata la disciplina dei controlli della Corte dei conti sulla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - che invece prevede che la sezione regionale



proceda alla valutazione degli effetti finanziari delle norme legislative che comportino spese riferendone con una o più relazioni al Consiglio stesso soltanto su richiesta dell'assemblea legislativa, violando, in tal modo, anche l'art. 116 Cost., che attribuisce alla Regione una speciale autonomia, l'autonomia finanziaria regionale, prevista dal Titolo IV dello statuto, e l'art. 65 dello stesso statuto, nella misura in cui l'adeguamento a detto comma 2 sia ritenuto obbligatorio ai sensi del comma 16 dell'art. 1, o, addirittura, direttamente applicabile alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

1.3.2.- Con un secondo ordine di censure, la difesa regionale deduce l'illegittimità dei commi 3, 4 e 7 dell'art. 1, che disciplinano il controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, avente ad oggetto i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, tenendo conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale, e rivolto a verificare «il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno», l'«osservanza del vincolo posto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione», la «sostenibilità dell'indebitamento» e l'«assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (commi 3 e 4), imponendo anche, in caso di «squilibri economico-finanziari», «mancata copertura delle spese» o mancato rispetto delle «norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria» o «degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno», l'adozione di misure correttive idonee a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, sino a disporre la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata «la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria» (comma 7). Il controllo disciplinato dalle norme impugnate non avrebbe infatti carattere collaborativo (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007), bensì coercitivo, in quanto ben potrebbe tradursi in obblighi di regolarizzazione e in sanzioni specifiche, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975 in materia riservata alle norme di attuazione, e violando così anche la specialità della Regione (art. 116 Cost.), l'autonomia finanziaria regionale (Titolo IV dello statuto di autonomia) e l'art. 65 dello statuto, nella misura in cui l'adeguamento ai commi 3, 4 e 7 sia ritenuto obbligatorio ai sensi del comma 16 dell'art. 1, o, addirittura, gli stessi commi siano ritenuti direttamente applicabili alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

1.3.3.- Con un terzo ordine di censure, la ricorrente deduce che gli stessi commi 3, 4 e 7 del d.l. n. 174 del 2012 violano gli articoli 127 e 134 Cost. Ciò in quanto, essendo il bilancio regionale approvato con legge, le norme impugnate finirebbero per prevedere un «anomalo» controllo della Corte dei conti su una legge regionale il quale, in alcuni casi, sarebbe di costituzionalità, avendo quali parametri il principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., l'art. 119, sesto comma, Cost., o i vincoli posti dal patto di stabilità interno, e finirebbe, perciò, col sovrapporsi alle competenze della Corte costituzionale (oltre che al controllo svolto dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione, ai sensi degli articoli 33 e 36 del d.P.R. n. 902 del 1975). Tale violazione ridonderebbe in una lesione delle prerogative della Regione, atteso che detto «anomalo» controllo di costituzionalità, ad opera di un organo non giurisdizionale, ha ad oggetto la legge regionale con la quale la Regione approva il proprio bilancio.

1.3.4.- Con un ulteriore motivo di doglianza, la ricorrente deduce l'illegittimità del comma 4 dell'art. 1, perché esso, regolando la struttura del rendiconto della Regione, lederebbe la competenza legislativa spettante alla stessa nella materia «ordinamento degli Uffici» ai sensi dell'art. 4, numero 1), dello statuto di autonomia, o l'art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole» ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, tenuto conto che la contabilità regionale deve ritenersi compresa nel suddetto ambito materiale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 107 del 1970), preservato anche da apposite clausole di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome ai sensi degli artt. 9, comma 6, e 20 della legge n. 243 del 2012, ed avendo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia esercitato tale competenza con la legge reg. 8 agosto 2007, n. 21 (Norme in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale).

1.3.5.- Un quarto ordine di censure sono rivolte avverso il comma 7 dell'art. 1, ritenuto gravemente lesivo dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, in quanto si tradurrebbe nella paralisi dei programmi di spesa approvati con legge regionale, incidendo sul regime di efficacia delle leggi regionali di settore, fissato da norme costituzionali e indisponibile da parte del legislatore ordinario; nonché degli articoli 24 e 113 Cost., la cui violazione ridonderebbe in una lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, in quanto la norma impugnata priverebbe proprio tale ente di strumenti di tutela giurisdizionale contro provvedimenti di controllo del proprio bilancio.

1.3.6.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce altresì l'illegittimità del comma 5 dell'impugnato art. 1, che disciplina il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione, prevedendo che alla decisione di parifica sia allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio. Secondo la ricorrente, detto comma 5, dettando una disciplina diversa da quella prevista dall'art. 33, terzo comma, del d.P.R. n. 902 del 1975 - cioè dalla normativa di attuazione



alla quale è riservata la materia dei controlli della Corte dei conti sulla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - violerebbe, oltre a tale disposizione, la specialità della Regione (art. 116 Cost.), l'autonomia finanziaria regionale (Titolo IV dello statuto di autonomia) e l'art. 65 dello statuto, nella misura in cui l'adeguamento ad esso sia ritenuto obbligatorio ai sensi del comma 16 dell'art. 1, o, addirittura, esso sia ritenuto direttamente applicabile alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

1.3.7.- La stessa Regione censura anche il comma 6, il quale dispone, tra l'altro, che il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti. Secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le menzionate «linee guida» dovrebbero riguardare non già il sistema dei controlli interni ma la relazione annuale, sicché è possibile che il legislatore statale sia incorso in un lapsus calami (in luogo di «adottato» dovrebbe leggersi «adottata»); ciò dovrebbe condurre ad una interpretazione «correttiva» della disposizione impugnata, nel senso, appunto, di riferire le «linee guida» non già al sistema dei controlli interni, ma alla suddetta relazione. In caso contrario, ad avviso della ricorrente, la disposizione in parola sarebbe palesemente illegittima, in quanto riconducibile alla materia dell'organizzazione regionale e quindi violativa dell'art. 4, numero 1), dello statuto di autonomia o dell'art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole» ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

Lo stesso comma 6 è censurato - sempre per il caso in cui fosse ritenuto obbligatorio o direttamente applicabile - anche per violazione dell'autonomia organizzativa regionale, nonché dell'art. 33, primo comma, del d.P.R. n. 902 del 1975, atteso che esso introdurrebbe un controllo della Corte dei conti «sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni», mentre la richiamata norma di attuazione prevede che la sezione regionale della Corte dei conti esamini i risultati dei controlli interni eventualmente effettuati nell'ambito del controllo di gestione, in conformità a quanto affermato nella sentenza di questa Corte n. 29 del 1995.

1.3.8.- Sono impugnati anche i commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, che disciplinano il controllo della Corte dei conti sul «rendiconto di esercizio annuale» dei gruppi consiliari dei consigli regionali. Osserva la ricorrente che: a) il comma 9 dispone che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale secondo linee guida deliberate dalla Conferenza Stato-Regioni, e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare, tra l'altro, la corretta rilevazione dei fatti di gestione, la regolare tenuta della contabilità, le risorse trasferite ai gruppi dal consiglio regionale e la tracciabilità dei pagamenti effettuati; b) il comma 10 disciplina le modalità di approvazione e trasmissione di detto rendiconto alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai fini della pronuncia di regolarità; c) il comma 11 disciplina la suddetta verifica di conformità dei rendiconti di esercizio dei gruppi consiliari alla normativa introdotta, prevedendo anche, in caso di mancata regolarizzazione a quanto stabilito nella comunicazione della Corte dei conti che abbia riscontrato la difformità del rendiconto e della documentazione trasmessa a corredo dello stesso rispetto a detta normativa, la decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse da parte del consiglio regionale; d) il comma 12 stabilisce che la suddetta decadenza e il relativo obbligo di restituzione conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro i termini previsti, o alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

1.3.8.1.- Deduce quindi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che le norme richiamate prevedono l'approvazione del rendiconto da parte dei gruppi consiliari, ne regolano in parte direttamente il contenuto e affidano in parte il compito di disciplinare lo stesso a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e stabiliscono un controllo della Corte dei conti su di esso che non ha natura collaborativa, ma che potrebbe avere effetti coercitivi ed implicare pesanti sanzioni, le quali possono impedire l'attività di organismi essenziali per il funzionamento del Consiglio. In tal modo, detti commi violerebbero l'autonomia dell'assemblea regionale, risultante dagli artt. 16, 18 e 21 dello statuto di autonomia, e, in particolare, l'autonomia contabile (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 143 del 1968) e regolamentare, atteso che il Consiglio ha un proprio regolamento interno (previsto dall'articolo 21 dello statuto), al quale spetta di disciplinare i gruppi consiliari e il bilancio, essendo, tra l'altro, i gruppi previsti dal regolamento, e non già dallo statuto. Al riguardo, sono richiamati anche: l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia) - cui è attribuita una competenza riservata nella quale non può intervenire il legislatore statale - che riconosce al Consiglio regionale autonomia di bilancio, contabile, funzionale e organizzativa; nonché l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 ottobre 1980, n. 52 (Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari), come modificato dall'art. 2, comma 1 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia



Giulia 29 ottobre 2012, n. 21 (Norme urgenti in materia di riduzione delle spese di funzionamento dei Gruppi consiliari. Modifiche all'articolo 3 della legge regionale n. 54/1973 e alla legge regionale n. 52/1980), e dall'art. 15, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di trattamento economico e di pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alla L.R. n. 2/1964, alla L.R. n. 52/1980, alla L.R. n. 21/1981, alla L.R. n. 41/1983, alla L.R. n. 38/1995, alla L.R. n. 13/2003), che disciplina le modalità di rendicontazione e controllo dei fondi impiegati dai gruppi consiliari.

1.3.8.2.- In via subordinata, anche qualora fosse riconosciuta la competenza dello Stato a disciplinare il bilancio dei gruppi consiliari, la ricorrente Regione censura il comma 9 per violazione dell'articolo 117, sesto comma, della Cost., atteso che esso, anziché provvedere con legge, attribuirebbe un potere sostanzialmente normativo alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (alla quale, tra l'altro, i consigli regionali sono totalmente estranei) e al Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della deliberazione delle «linee guida» per la redazione del rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari.

1.3.8.3.- La ricorrente impugna poi specificamente i commi 10 e 11, poiché definirebbero anche le funzioni dei singoli organi regionali (Presidente del Consiglio e Presidente della Giunta), così violando l'art. 12 dello statuto di autonomia, il quale attribuirebbe la disciplina dei rapporti tra gli organi politici della Regione in via esclusiva alla «legge statutaria».

1.3.8.4.- I commi 11 e 12 sono infine censurati dalla Regione ricorrente qualora vengano interpretati nel senso che non sia prevista tutela giurisdizionale contro l'accertamento di irregolarità (comma 11) e la delibera di irregolarità (comma 12), per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., la quale si tradurrebbe in una lesione dell'autonomia del Consiglio regionale, in particolare, dei gruppi consiliari.

1.3.9.- La ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura anche il comma 16 dell'impugnato art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, il quale dispone che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome [...] adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto», in quanto la disposizione in parola prevedrebbe un obbligo di adeguamento ad una forma di controllo repressivo non prevista né dallo statuto né dalle norme di attuazione, in particolare, a un controllo di regolarità finanziaria di natura vincolante (potendo discendere, da esso, obblighi di regolarizzazione e sanzioni) diverso da quello di gestione in senso stretto e di natura collaborativa previsto dalle dette norme, limitando, in tal modo, «le prerogative costituzionali» della Regione.

1.3.9.1.- In via subordinata, il comma 16 è censurato anche in quanto - ove pure l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla sopravvenuta disciplina dei controlli fosse dovuto - non dispone che tale adeguamento avvenga con le modalità prescritte dallo statuto speciale, vale a dire tramite le norme di attuazione (o seguendo le procedure prescritte per le modifiche dello stesso statuto) - sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 341 del 2009, n. 51 del 2006, n. 341 del 2001, n. 237 del 1983, n. 180 del 1980 -, unica fonte idonea a integrare la disciplina dei controlli della Corte dei conti sulla gestione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dettata dal d.lgs. n. 125 del 2003.

1.3.9.2.- In via ulteriormente subordinata, viene dedotta l'illegittimità costituzionale del comma in parola, in quanto esso, «se pure rinviasse alle norme di attuazione», sarebbe «rivolto a vincolarle sia in termini di contenuto sostanziale [...], sia in quanto pone [...] un termine che risulterebbe illegittimo, dato che le procedure di concertazione che portano alle norme di attuazione non possono essere sottoposte ad un termine dal legislatore ordinario».

1.3.9.3.- Conclude la ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia che sarebbe da escludersi che l'ambito di intervento del legislatore statale possa essere ricondotto ad un concetto ampio di coordinamento della finanza pubblica, atteso che tale coordinamento in relazione alle autonomie speciali si configura come «compito statale da attivare nelle materie di competenza regionale attraverso i meccanismi interni del riparto di competenza in tali materie» e non già come «un separato ambito materiale di competenza attribuito allo Stato», dovendo quindi svolgersi nelle forme previste dallo statuto e dalle norme di attuazione presidiati dal principio dell'accordo, quanto ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 133 del 2010, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000, n. 39 del 1984; nonché, con specifico riferimento alle norme di attuazione richiamate dall'art. 27, commi 1 e 3, della legge n. 42 del 2009, le sentenze n. 193 e n. 118 del 2012).



In via subordinata, anche qualora si ritenesse che le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 attengono non alla «materia dei rapporti Stato-Regione e, in particolare, [alla] materia dei controlli», ma a quella del coordinamento della finanza pubblica, l'art. 1, comma 16, violerebbe anzitutto il principio - che risulta dal Titolo IV e dall'art. 65, comma 5, dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - secondo cui la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni o le Province ad autonomia differenziata spetta allo statuto speciale, oppure alle norme di attuazione statutaria o, comunque, all'accordo tra lo Stato e detti enti ad autonomia differenziata.

Il comma 16 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 sarebbe infine illegittimo perché, anche a volere escludere che la disciplina dei controlli introdotti dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 rientri nella competenza delle norme di attuazione statutaria ma debba, invece, essere ricondotta alla materia «coordinamento della finanza pubblica», non potrebbe ammettersi un vincolo della Regione ad adeguare il proprio ordinamento alle «disposizioni» dettate dall'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 ma solo ai principi dallo stesso risultanti.

1.4.- La ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce inoltre l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui, sostituendo l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introduce il nuovo comma 2 di detto articolo, secondo cui: «Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera *d*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: *a*) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; *b*) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; *c*) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi; *d*) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali». Tale disposizione inciderebbe, secondo la ricorrente, nella materia «ordinamento degli enti locali», violando, conseguentemente, l'art. 4, numero 1-*bis*), dello statuto friulano, che riserva la suddetta materia alla competenza legislativa primaria della Regione, nonché gli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, i quali attribuiscono al legislatore regionale, rispettivamente, tutte le attribuzioni amministrative concernenti gli enti locali (art. 3), la natura e la disciplina dei controlli nei confronti degli stessi (art. 6), la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti di detti enti (art. 9), riservando agli organi dello Stato soltanto le funzioni in materia di tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico, lotta alla criminalità organizzata, protezione civile, nonché stato civile, anagrafe e servizio elettorale e servizi di statistica, limitatamente alle funzioni proprie dell'Istituto nazionale di statistica.

1.5.- La Regione ricorrente deduce altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 174 del 2012, che intervengono in materia di analisi e revisione della spesa pubblica effettuata dagli enti locali, prevedendo il ricorso ai Servizi ispettivi di Finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato (comma 1), sulla base di modelli di accertamento concordati da detta Ragioneria generale con il Commissario per la revisione della spesa previsto dall'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, anche mediante verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile ai sensi del citato art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009 (comma 2), e attribuendo alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti il compito di definire, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli da parte delle sezioni regionali sulla verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali, anche sulle eventuali misure correttive che questi ultimi sono tenuti ad adottare in caso di avvenuto riscontro di criticità della gestione (comma 3).

Osserva la difesa regionale che, da un lato, i richiamati commi 1 e 2 non sarebbero applicabili alle Regioni, stante la loro collocazione nel Titolo II, dedicato a Province e comuni, e stando al tenore letterale dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009, che prevede le richiamate verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, «ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano», nonché in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012.

Ciò premesso, la ricorrente asserisce che le norme richiamate, qualora la locuzione del comma 3 - «sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» - non venisse interpretata come inciso volto ad indicare il parere della Conferenza Stato-Regioni, bensì quale norma volta ad estendere i controlli della Corte dei conti anche agli enti locali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, violerebbero gli artt. 4, numero 1-*bis*), e 60 dello statuto e l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, che riservano la disciplina dell'ordinamento e dei controlli sugli enti locali alla Regione, nonché l'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, il quale prevede che la Corte dei conti eserciti sugli enti locali soltanto il controllo di gestione in senso stretto, ponendosi in contrasto anche con l'art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010, che, tra l'altro, riserva alla Regione il compito di concordare con lo Stato gli obiettivi di finanza



pubblica del «sistema regionale integrato», composto dalla Regione autonoma, dagli enti locali del territorio, dalle aziende sanitarie e dagli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla Regione medesima. Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate perché, in contrasto con gli statuti speciali e con le norme di attuazione degli stessi, istituiscono un sistema di controllo sugli enti locali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia «parallelo e concorrente rispetto a quello che è espressamente attribuito» alla Regione, nonché non collaborativo ma espressivo di «un potere statale di supremazia sugli enti locali».

La Regione, «per quanto riguarda specificamente il controllo attribuito ai Servizi ispettivi di Finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato», asserisce che i commi impugnati violerebbero anche gli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, «per gli stessi motivi» indicati con riguardo all'impugnazione, da parte della stessa Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dell'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui, sostituendo l'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, introduce il nuovo comma 2 di detto articolo.

In via subordinata, qualora il comma 3 fosse inteso nel senso che - esso riferisce i controlli indicati anche alle Regioni (sia ordinarie che speciali) come potrebbe indurre a ritenere il fatto che lo stesso comma indica come destinatari di detti controlli gli «enti territoriali» - e che «conseguenzialmente, i commi 1 e 2 siano rivolti anche alle regioni speciali», la ricorrente deduce altresì l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2, i quali violerebbero, in tale caso, i parametri invocati dalla Regione ricorrente con riguardo all'impugnazione dell'art. 1, commi da 1 a 7 e 16, del d.l. n. 174 del 2012. Detti commi violerebbero altresì l'art. 4, numero 1), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione la potestà legislativa nella materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», o l'art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole», perché tale potestà legislativa «comprende la potestà di regolare il bilancio regionale e le verifiche contabili», nonché l'art. 3 Cost., sotto il profilo della «irragionevolezza per contraddittorietà», perché applicherebbero alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile «ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196», cioè di una disposizione che prevede che tali verifiche vengono effettuate «ad eccezione [che nei confronti] delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

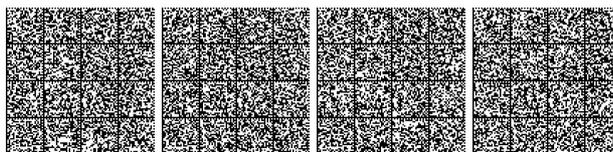
Deduce infine la ricorrente che il comma 3, sempre se interpretato nel senso che esso riferisce i controlli indicati anche alle Regioni, violerebbe «lo Statuto e [il] DPR n. 902 del 1975, che regolano in modo completo i controlli statali sulla Regione», nonché la «speciale autonomia finanziaria della Regione, quale configurata dal Titolo IV e dall'art. 63, co. 5, dello Statuto, dall'art. 27 l. 42/2009 e dal principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali» sulla scorta degli stessi argomenti svolti con riguardo all'impugnazione dell'art. 1, commi da 1 a 7 e 16, del d.l. n. 174 del 2012.

1.6.- La ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce infine l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-bis dell'impugnato d.l. n. 174 del 2012, il quale prevede che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

Osserva la difesa regionale che la clausola di salvaguardia avrebbe dovuto essere formulata riferendosi ai «principi» e non già alle «disposizioni» del decreto-legge ed includendo altresì il richiamo ai «limiti» che gli statuti pongono all'attuazione dei principi introdotti, atteso che rinviare genericamente a tutte le disposizioni del decreto-legge senza neppure riferirsi ai limiti che la loro applicazione agli enti dotati di autonomia speciale incontra significherebbe porre in dubbio la differenziazione degli ambiti di autonomia, in violazione dell'art. 116, primo comma, Cost., nonché dei seguenti parametri statutari: art. 4, numeri 1) e numero 1-bis) (in relazione alla potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione, nonché di ordinamento degli enti locali), art. 12 (sulla forma di governo regionale e sulla fonte competente a determinarla), art. 13 (sul numero dei consiglieri regionali), art. 19 (sulle indennità di carica dei componenti del Consiglio), art. 41 (sulle indennità del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta), Titolo VI (in relazione all'autonomia finanziaria), art. 65 (sulla speciale procedura di attuazione dello statuto).

2.- Con atto depositato nella cancelleria il 15 marzo 2013, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia siano dichiarate non fondate.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che l'intervento del legislatore statale è dichiaratamente rivolto al rafforzamento del «coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale», con particolare riguardo al «rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».



2.1.- In relazione agli impugnati commi 3, 4 e 7 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, quanto all'asserita violazione dell'art. 127 Cost., afferma il Presidente del Consiglio dei ministri che le disposizioni impugnate, volte a salvaguardare i conti pubblici e l'equilibrio di bilancio, non introdurrebbero un nuovo tipo di controllo sulla legge regionale di approvazione del bilancio, limitandosi piuttosto a prevedere una verifica di carattere tecnico ed imparziale sui bilanci regionali, salvaguardando peraltro la possibilità di un autonomo intervento delle amministrazioni competenti laddove dovessero emergere irregolarità.

2.2.- Quanto alle censure rivolte alle norme relative al sistema dei controlli, l'Avvocatura dello Stato richiama il consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte secondo cui il legislatore statale è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi forma di controllo, purché vi sia un fondamento costituzionale, rilevando a tal riguardo, nel caso in esame, l'art. 100, secondo comma, Cost. - che attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, riferito non solo al bilancio dello Stato, ma a quello di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata (sono richiamate le sentenze n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995) - nonché gli artt. 97 Cost. (buon andamento della pubblica amministrazione), 28 Cost. (responsabilità dei pubblici funzionari), 81 Cost. (equilibrio di bilancio) e 119 Cost. (coordinamento della finanza regionale con quella statale, provinciale e comunale).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le norme impugnate introdurrebbero pertanto un tipo di controllo finalizzato ad assicurare, in vista dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. mediante un riesame di legalità e regolarità finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli stessi enti interessati.

Tale controllo - sostiene il resistente - rientrerebbe nella competenza legislativa statale di dettare principi nella materia «armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica» e sarebbe esercitato dalla Corte dei conti in un'ottica «collaborativa», nel senso che l'organo di controllo si limiterebbe a segnalare all'ente controllato le eventuali disfunzioni rimettendo all'ente stesso l'adozione delle necessarie misure correttive (sentenza n. 179 del 2007).

2.3.- Osserva l'Avvocatura dello Stato che quanto detto varrebbe anche in relazione alle norme che disciplinano il controllo sull'operato dei gruppi consiliari (art. 1, commi 9-12), atteso che, in caso di riscontrate irregolarità, il rendiconto viene restituito al Presidente della Regione affinché avvii l'*iter* per la sua regolarizzazione da parte del gruppo consiliare nel pieno rispetto della sua autonomia. L'eventuale decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, nel caso in cui il gruppo consiliare non provveda tempestivamente alla regolarizzazione, rientrerebbe invece, ad avviso del resistente, nell'indispensabile funzione di vigilanza funzionale ad assicurare l'effettività del controllo (è richiamata ancora la sentenza n. 179 del 2007).

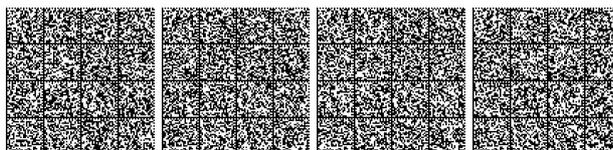
Ne consegue che - ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri - non vi sarebbe alcun *vulnus* all'autonomia della forma di governo regionale, in quanto le disposizioni in esame, lungi dall'incidere sui meccanismi di funzionamento dei gruppi consiliari, si limiterebbero a prevedere un controllo sulla gestione della loro contabilità per esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

2.4.- In relazione alla questione promossa in relazione al comma 16 dell'impugnato art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, osserva l'Avvocatura dello Stato che la norma, nel prevedere che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome adeguino il proprio ordinamento alle disposizioni introdotte dal medesimo d.l. n. 174 del 2012, appare pienamente rispettoso delle autonomie speciali, che tuttavia, essendo parte integrante del settore pubblico allargato, non possono essere sottratte ai controlli sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei conti (è richiamata la sentenza n. 267 del 2006).

2.5.- Quanto alle censure avverso il comma 2 del suddetto art. 1, che ha introdotto le relazioni semestrali sulla legislazione di spesa regionale, osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che le norme impugnate, ben lungi dal pregiudicare le prerogative statutarie, hanno la funzione di arricchire il patrimonio di conoscenza dei consigli regionali sui profili relativi alla copertura finanziaria delle leggi e di offrire al legislatore regionale utili elementi sulle possibili criticità della legislazione di spesa, nell'ambito della funzione di controllo collaborativo svolta dalla Corte dei conti.

2.6.- In riferimento alle censure rivolte al comma 5 del medesimo art. 1, che ha introdotto la parifica del rendiconto generale delle Regioni, l'Avvocatura dello Stato osserva che le norme impugnate non violerebbero l'autonomia finanziaria regionale, in quanto orientate a garantire una coerente e compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle autonomie territoriali, colmando una asimmetria rispetto a quanto previsto per lo Stato.

2.7.- In relazione alla questione riguardante gli artt. 1, comma 1, lettera e), e 6 del d.l. n. 174 del 2012, rileva il Presidente del Consiglio dei ministri che gli introdotti controlli sulla contabilità degli enti locali, effettuati anche mediante le verifiche del Ministero dell'economia e delle finanze sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, nonché il ricorso ai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, ai fini dello svolgimento di



analisi sulla spesa pubblica degli enti locali, sarebbero riconducibili a forme di controllo di tipo collaborativo da parte della Corte dei conti e sfuggirebbero pertanto alle censure della Regione ricorrente, in quanto tra l'altro finalizzate ad acquisire elementi conoscitivi ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dei successivi eventuali interventi nel rispetto delle prerogative statutarie regionali (è richiamata la sentenza n. 267 del 2006).

2.8.- Quanto, infine, alla questione promossa in relazione all'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012, asserisce il resistente che la disposizione impugnata sarebbe idonea a salvaguardare l'autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia, atteso che, anche alla luce di quanto affermato nella sentenza n. 241 del 2012, «l'attuazione del decreto deve essere intesa non già nella ristretta accezione di adozione di norme attuative secondarie diretta a regolamentare nel dettaglio quanto stabilito dal decreto, bensì nel significato più ampio di applicazione diretta delle norme in questione».

3.- Con ricorso notificato il 5 febbraio 2013 e depositato nella cancelleria il successivo 12 febbraio (reg. ric. n. 18 del 2013), la Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge n. 174 del 2012.

3.1.- Tra le norme impugnate rientrano gli artt. 1, comma 16, e 6, commi 1, 2 e 3, censurati dalla Provincia autonoma ricorrente per violazione degli artt. 54, numero 5), da 69 a 86, 103, 104, 107, 108 e 109 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché degli artt. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473 (Norme di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale), 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), 16 e 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), 2 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), come modificato dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti).

Premette la Provincia autonoma ricorrente che specifiche norme statutarie e di attuazione statutaria le attribuiscono autonomia finanziaria (articoli da 69 a 86 del d.P.R. n. 670 del 1972, con particolare riguardo alle modalità, previste dall'art. 79, mediante le quali la Provincia autonoma concorre al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica), alla competenza legislativa concorrente in materia di finanza locale (artt. 80 e 81), nonché ai rapporti tra Stato, Regione e Provincia (Titolo *VII*). Ne conseguirebbe che, essendo la materia dei controlli statali sulle amministrazioni regionali e locali riconducibile agli evocati titoli competenziali statuari, la disciplina dei suddetti controlli non può che rientrare nella competenza delle norme di attuazione, con particolare riferimento agli artt. 2 e 6 del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dal d.lgs. n. 166 del 2011.

Osserva la Provincia autonoma ricorrente che le disposizioni relative al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni (art. 1, commi da 1 a 9 e da 10 a 12) non sono direttamente riferite alle Province autonome e, anche in virtù dell'apposita clausola di salvaguardia introdotta dall'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012, non sono pertanto applicabili nella Provincia di Trento.

3.2.- È invece censurato dalla ricorrente il comma 16 dell'art. 1, in quanto, dal quadro delle norme di attuazione statutaria (artt. 2, comma 1, e 6, commi 1, 2, 3, 3-*bis* e 3-*ter*, del d.P.R. n. 305 del 1988) conseguirebbe che queste ultime consentono soltanto il controllo statale sulla gestione in senso stretto in relazione alla Provincia autonoma di Trento, dettando, le stesse norme, una disciplina completa dei controlli della Corte dei conti sulle Province autonome, che potrebbe essere integrata soltanto con ulteriori norme di attuazione, essendo queste ultime dotate di competenza separata e riservata rispetto alle altre fonti primarie statali (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 341 del 2009, n. 51 del 2006, n. 341 del 2001, n. 237 del 1983, n. 180 del 1980).

Osserva quindi la ricorrente che il comma 16 prevedrebbe, anzitutto, un obbligo di adeguamento ad una forma di controllo repressivo non prevista né dallo statuto né dalle norme di attuazione, introducendo la norma impugnata un controllo di regolarità finanziaria diverso da quello di gestione in senso stretto previsto dalle norme di attuazione, e di natura non collaborativa, discendendone obblighi di regolarizzazione e sanzioni, limitando, in tal modo, l'autonomia costituzionale della Regione.

In via subordinata, la norma impugnata è censurata anche in quanto - ove pure l'adeguamento alla sopravvenuta disciplina dei controlli fosse dovuto - non dispone che tale adeguamento avvenga con le modalità prescritte dallo statuto speciale, vale a dire tramite le norme di attuazione o con le modalità prescritte per le modifiche dello statuto di autonomia.



In via ulteriormente subordinata, viene dedotta l'illegittimità costituzionale del comma in parola in quanto esso, «se pure rinviasse alle norme di attuazione», sarebbe «rivolto a vincolarle sia in termini di contenuto sostanziale [...], sia in quanto pone [...] un termine che risulterebbe illegittimo, dato che le procedure di concertazione che portano alle norme di attuazione non possono essere sottoposte ad un termine dal legislatore ordinario».

Conclude la ricorrente Provincia autonoma di Trento che sarebbe da escludersi che l'ambito di intervento del legislatore statale possa essere ricondotto ad un concetto ampio di coordinamento della finanza pubblica, atteso che tale coordinamento in relazione alle autonomie speciali si configura come «compito statale da attivare nelle materie di competenza regionale attraverso i meccanismi interni del riparto di competenza in tali materie» e non già come «un separato ambito materiale di competenza attribuito allo Stato», dovendo quindi svolgersi nelle forme previste dallo statuto e dalle norme di attuazione regolati dal principio dell'accordo, quanto ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 133 del 2010, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000, n. 39 del 1984; nonché, con specifico riferimento alle norme di attuazione richiamate dall'art. 27, commi 1 e 3, della legge n. 42 del 2009, le sentenze n. 193 e n. 118 del 2012).

In via subordinata, anche qualora si ritenesse che le disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 attengano non alla «materia dei rapporti Stato-Regione e, in particolare, [alla] materia dei controlli», ma a quella del «coordinamento della finanza pubblica», l'art. 1, comma 16, violerebbe anzitutto il principio ? che risulta dal Titolo IV e dall'art. 65, comma 5, dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - secondo cui la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni o le Province ad autonomia differenziata spetta allo statuto speciale, oppure alle norme di attuazione statutaria o, comunque, all'accordo tra lo Stato e detti enti ad autonomia differenziata.

Il comma 16 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 sarebbe infine illegittimo perché, anche a volere escludere che la disciplina dei controlli introdotti dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 rientri nella competenza delle norme di attuazione statutarie ma debba, invece, essere ricondotta alla materia «coordinamento della finanza pubblica», non potrebbe ammettersi un vincolo della Regione ad adeguare il proprio ordinamento alle «disposizioni» dettate dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 ma solo ai principi dallo stesso risultanti.

3.3.- La Provincia autonoma di Trento deduce poi che l'art. 6, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 174 del 2012, nel caso in cui la locuzione del comma 3 - «sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» - non venisse interpretata come inciso volto ad indicare il parere della Conferenza Stato-Regioni, bensì quale norma volta ad estendere i controlli della Corte dei conti anche agli enti locali della stessa Provincia autonoma, violerebbe gli art. 79, comma 3, dello statuto, che, tra l'altro, riserva alle Province autonome i compiti di: stabilire gli obblighi del patto di stabilità interno; provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali; vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti locali, delle aziende sanitarie e degli organismi della Provincia. Ne conseguirebbe la violazione anche dell'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, che riserva alla Provincia i controlli sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e i controlli successivi sulla sana gestione relativi agli enti locali, e dell'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992, che riserva le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di finanza locale alla Provincia autonoma, nonché dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale esclude che, nella materie di competenza della Provincia autonoma, la legge statale possa attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

In via subordinata, qualora la disciplina dei controlli introdotta dall'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012, venisse riferita non già agli «enti locali», come si desume dal tenore letterale del comma 1, bensì anche alle Province autonome, stante la locuzione «enti territoriali» utilizzata dal legislatore, la ricorrente deduce altresì l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 di detto articolo per violazione dei parametri da essa stessa invocati con riguardo all'impugnazione dell'art. 1, comma 16, del d.l. n. 174 del 2012. Infatti detti commi, introducendo un controllo della Corte dei conti sulla Provincia autonoma di Trento ulteriore rispetto a quanto previsto dal suo statuto speciale e dalle norme di attuazione dello stesso, contrasterebbe con i suddetti parametri sulla scorta degli argomenti spesi dalla stessa Provincia con riguardo all'impugnazione dell'art. 1, comma 16, «con l'aggravante» che detto controllo è svolto da organi ministeriali e non da un organo imparziale quale la Corte dei conti. Sarebbe inoltre violata «la potestà legislativa della provincia in materia di organizzazione interna» in quanto tale competenza comprenderebbe la potestà di regolare il bilancio provinciale e le verifiche contabili. I commi 1 e 2 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012 violerebbero, infine, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della «irragionevolezza per contraddittorietà», perché applicherebbero alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile «ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196», cioè di una disposizione che prevede che tali verifiche vengono effettuate «ad eccezione [che nei confronti] delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».



Deduce infine la ricorrente che il comma 3, sempre se interpretato nel senso che esso riferisce i controlli indicati anche alle Province autonome, violerebbe «lo Statuto e [il] DPR 305/1988, che regolano in modo completo i controlli statali sulla Provincia», nonché la «speciale autonomia finanziaria della Provincia, quale configurata dall'art. 79 e dall'art. 104 dello Statuto, dal d.lgs. 268/1992, dall'art. 27 l. 42/2009 e dal principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali», perché, introducendo un controllo della Corte dei conti sulla Provincia autonoma di Trento ulteriore e non avente carattere meramente collaborativo, contrasterebbe con gli invocati parametri sulla scorta degli argomenti spesi dalla stessa Provincia con riguardo all'impugnazione dell'art. 1, comma 16, del d.l. n. 174 del 2012.

4.- Con atto depositato nella cancelleria il 15 marzo 2013, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento siano dichiarate inammissibili o non fondate.

L'Avvocatura dello Stato deduce anzitutto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del d.l. n. 174 del 2012, atteso che la ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche le altre disposizioni contenute nell'art. 1 (vale a dire quelle a cui la Provincia autonoma è chiamata ad adeguarsi), derivando il lamentato pregiudizio alle sue prerogative costituzionali non già dalla sola clausola di salvaguardia (di per sé favorevole alla Provincia autonoma), bensì dal combinato disposto della medesima con le norme a cui essa si riferisce, ed essendo queste ultime - secondo la ricorrente - lesive delle competenze statutarie.

Nel merito, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la censura sarebbe comunque infondata, in quanto la disposizione impugnata, nel prevedere che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome adeguino il proprio ordinamento alle introdotte disposizioni, appare pienamente rispettosa delle autonomie speciali, che, essendo parte integrante del settore pubblico allargato, non possono essere sottratte ai controlli sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei conti (è richiamata la sentenza n. 267 del 2006).

4.1.- Quanto alla questione promossa in relazione all'art. 6, commi 1, 2 e 3, del d.l. n. 174 del 2012, rileva il Presidente del Consiglio dei ministri che gli introdotti controlli sulla contabilità degli enti locali, effettuati anche mediante le verifiche del Ministero dell'economia e delle finanze sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, nonché il ricorso ai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, ai fini dello svolgimento di analisi sulla spesa pubblica degli enti locali, sarebbero riconducibili a forme di controllo di tipo collaborativo da parte della Corte dei conti e sfuggirebbero pertanto alle censure della Regione ricorrente (sentenza n. 267 del 2006).

5.- Con ricorso notificato il 5 febbraio 2013 e depositato nella cancelleria il successivo 15 febbraio (reg. ric. n. 20 del 2013), la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del d.l. n. 174 del 2012.

5.1.- Tra le norme impugnate rientrano: l'art. 1, commi da 1 a 9, da 10 a 12 e 16, l'art. 3, comma 1, lettera e), l'art. 6 e l'art. 11-bis, censurati dalla Regione ricorrente per violazione degli articoli 3, 116, 117, 118, 119 e 127 Cost., degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 23, 24, 26, 33, 34, 35, 37, 46, 50, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli articoli 1, 4, 5, 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione).

5.2.- Premessa una ricostruzione del contenuto normativo dell'art. 1, commi da 1 a 8, del d.l. n. 174 del 2012, asserisce la Regione ricorrente che le disposizioni impugnate impingono in profondità nell'autonomia regionale, reintroducendo il sistema dei controlli preventivi di legittimità e attribuendo particolari competenze sia alla Corte dei conti, sia all'amministrazione statale, che in parte illegittimamente comprimerebbero e in parte usurperebbero le attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione.

Afferma la ricorrente che le disposizioni impugnate violerebbero anzitutto: a) gli artt. 7 e 8 dello statuto di autonomia e l'art. 119 Cost., i quali riconoscono l'autonomia finanziaria della Regione di cui costituisce «elemento cardine» l'autonoma redazione e approvazione del bilancio regionale, perché istituiscono un nuovo controllo preventivo e successivo di legittimità su detto bilancio regionale, suscettibile di portare anche a «gravi conseguenze di contenuto sostanzialmente sanzionatorio», che è tale da escludere l'effettiva autonomia delle scelte di bilancio; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza legislativa nella materia «coordinamento della finanza pubblica», perché la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione Sardegna indicata sub a) si traduce anche nella compressione della potestà legislativa regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» atteso che tale competenza è la «logica conseguenza» dell'autonomia finanziaria regionale; c) gli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale per la Sardegna, che enumerano le competenze legislative, rispettivamente, esclusiva, concorrente e integrativa/attuativa della Regione; d) l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., che, «in ragione della clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», conferiscono alla Regione ulteriori competenze legislative in via concorrente o residuale; e) l'art. 6 dello stesso sta-



tuto speciale, che stabilisce che la Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa; f) l'art. 118 Cost., anch'esso «in riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», perché la preclusione dell'«attuazione dei programmi di spesa [per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria]», prevista come sanzione per il caso di inottemperanza agli obblighi introdotti a carico della Regione, «si traduce nell'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione dallo Statuto e dalla Costituzione ai sensi delle disposizioni [...] invocate».

Sarebbero altresì violati l'art. 33 dello statuto speciale, che prevedrebbe, quale unica forma di controllo preventivo delle leggi della Regione autonoma Sardegna, la comunicazione della legge approvata dal Consiglio regionale al Governo della Repubblica prima della sua promulgazione e l'art. 127 Cost., che, «in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2011», ha «ormai superato» detto controllo preventivo, sicché «anche e soprattutto tale parametro [...] è violato», perché, prevedendo un controllo ulteriore sulla legge regionale di approvazione del bilancio, le norme impugnate alterano il «regime della legge regionale» definito dalle invocate norme di rango costituzionale il quale «non può essere modificato da una fonte legislativa ordinaria».

In particolare, gli impugnati commi 4 e 5 dell'art. 1, pretendendo di disciplinare il contenuto del rendiconto generale e il relativo giudizio di parificazione da parte della sezione regionale della Corte dei conti «sostituendosi alle norme di attuazione», violerebbero anche gli articoli 54 e 56 dello statuto (il primo, che riserva alla legge costituzionale le modificazioni dello statuto e, il secondo, che stabilisce il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione, le quali costituirebbero la «forma minima di definizione del regime dei controlli sulla Regione Sardegna»), in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 - il quale disciplina il giudizio di «verificazione» sul rendiconto generale della Regione da parte della sezione regionale della Corte dei conti, su cui si pronunciano le sezioni unite dell'organo di controllo ai sensi dell'art. 40 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) che coinciderebbe pertanto con il giudizio di «parificazione» introdotto dall'impugnato art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012 (al riguardo, è richiamata anche la pronuncia della Corte dei conti Regione Sardegna, sezione di controllo, 2 giugno 1992, n. 89) - nonché l'art. 116 Cost., che prevede la particolare autonomia della Regione Sardegna «cui è preordinato lo stesso meccanismo di adozione delle norme di attuazione dello Statuto» e con «i parametri sopra invocati». Ciò in quanto i controlli sul bilancio regionale potrebbero essere disposti soltanto con norme costituzionali, statutarie o di attuazione dello statuto. Sul punto, è richiamato l'orientamento della Corte costituzionale, la quale ha affermato che «le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti» (sentenze n. 341 del 2001; n. 213 e n. 137 del 1998; sono richiamate anche le sentenze n. 23 del 2011 e n. 262 del 2009, circa la necessità di preservare la complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, riferita alle garanzie dei componenti degli organi costituzionali, che varrebbero - secondo la ricorrente - anche quanto alle garanzie di autonomia delle Regioni speciali).

5.3.- La Regione autonoma Sardegna deduce poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, del d.l. n. 174 del 2012, in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e all'art. 119 Cost., i quali «assicurano alla Regione autonomia finanziaria qualificata»; all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica»; all'art. 116 Cost.; agli artt. 54 e 56 dello statuto speciale e 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, «che prevedono la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna (almeno) attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria»; nonché agli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna e 117 Cost., «che affidano alla Regione funzioni pubbliche», con riguardo anche alla giurisprudenza costituzionale la quale ha chiarito che la previsione di una forma di controllo ulteriore della Corte dei conti non può che configurare quest'ultimo in modo collaborativo, rimettendolo in via esclusiva al giudice contabile, quale organo terzo ed imparziale, al servizio dello Stato-comunità, in maniera tale da limitarlo alla segnalazione di eventuali disfunzioni all'ente controllato, riservando così all'ente stesso l'adozione delle misure correttive necessarie (sono richiamate le sentenze n. 179 del 2007, resa in riferimento ad una Regione a statuto speciale, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Le norme impugnate introdurrebbero invece controlli preordinati al verificarsi di conseguenze sanzionatorie e repressive, quali la trasmissione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze «per le determinazioni di competenza» prevista dal comma 8 e il blocco indifferenziato dell'attuazione dei programmi di spesa «per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria» previsto dal comma 7 - quest'ultimo particolarmente lesivo per la Regione Sardegna, che finanzia senza apporti dello Stato e solo con entrate da compartecipazioni servizi pubblici essenziali come i trasporti e la sanità - nonché, nel caso di cui al comma 8, esercitati da soggetti non terzi ma appartenenti «all'apparato burocratico-ministeriale dello Stato».



5.4.- La Regione autonoma Sardegna deduce altresì l'illegittimità costituzionale dei commi 9, 10, 11 e 12 dell'impugnato art. 1, che disciplinano i controlli sulla gestione economico-finanziaria dei fondi assegnati ai gruppi consiliari.

5.4.1.- Le norme impugnate violerebbero infatti gli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e l'art. 119 Cost., che tutelano e garantiscono l'autonomia finanziaria della Regione, della quale l'autonomia di gestione delle risorse da parte dei gruppi consiliari presso il Consiglio regionale è una forma particolare di svolgimento, nonché l'art. 15 dello statuto, che riserva alla legge regionale, con il solo limite dell'«armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» la determinazione della «forma di governo della Regione», rientrando - secondo la difesa regionale - la disciplina dell'attività dei gruppi consiliari e dei contributi loro corrisposti nella forma di governo regionale.

5.4.2.- Ad avviso della ricorrente, il comma 10 violerebbe poi gli artt. 15 e 35 dello statuto, i quali disciplinano il rapporto tra il Presidente della Regione autonoma Sardegna e il Consiglio regionale della stessa Regione, perché, col prevedere una competenza alla verifica dei rendiconti dei gruppi consiliari, seppure al solo fine di raccolta e trasmissione degli atti, del Presidente della Regione, così inserendolo tra i soggetti attivi del procedimento di controllo dell'attività del Consiglio regionale, «ribalta» il rapporto tra il Presidente della Regione autonoma Sardegna e il Consiglio regionale della stessa Regione come disciplinato dagli invocati parametri statutari.

5.4.3.- I commi 9, 10, 11 e 12 dell'impugnato art. 1 violerebbero - oltre all'art. 15 dello statuto, che, come visto, riserva alla legge regionale la determinazione della «forma di governo della Regione», in quanto, dettando una disciplina dell'attività dei gruppi consiliari e dei contributi ad essi corrisposti che concerne la forma di governo della Regione, modifica quest'ultima, così violando la riserva di competenza prevista in materia in capo alla Regione autonoma Sardegna dal parametro invocato - altresì: l'art. 26 dello statuto, che riserva alla legge regionale la fissazione dell'indennità dei consiglieri regionali, in quanto le norme impugnate impingerebbero in questa sfera di assoluta autonomia della Regione, dal momento che le erogazioni a favore del gruppo regionale, così come le indennità dei singoli consiglieri, garantirebbero l'indipendenza politica del gruppo che ne beneficia, in ossequio al principio del libero mandato rappresentativo tutelato dagli artt. 23 e 24 dello statuto; l'art. 19 dello statuto, che riserva al Consiglio regionale l'adozione del proprio «regolamento interno, che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti», essendo il parametro in parola preordinato a garantire al Consiglio regionale la particolare autonomia che si attaglia all'organo regionale massimamente rappresentativo e dovendosi, perciò, demandare a detta fonte la materia dei controlli sui gruppi consiliari.

5.4.4.- La ricorrente Regione autonoma Sardegna lamenta quindi che i commi 9 e da 10 a 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 ledono i parametri statutari e costituzionali già invocati con riguardo alle censure formulate avverso i commi da 1 a 8 dello stesso art. 1.

Anche in relazione a tali commi osserva la ricorrente che manca quella forma collaborativa, richiesta dalla giurisprudenza costituzionale, del controllo esercitato dalla Corte dei conti sugli enti autonomi, essendo invece quello introdotto preordinato al verificarsi di conseguenze sanzionatorie e repressive.

5.4.5.- La ricorrente Regione autonoma Sardegna censura infine anche il comma 16 dell'art. 1, in quanto l'adeguamento dell'ordinamento regionale alle disposizioni dell'art. 1 comporterebbe a suo dire necessariamente, se non la revisione dello statuto, quantomeno la revisione delle norme di attuazione statutaria, vale a dire del d.P.R. n. 21 del 1978. Ne conseguirebbe, non avendo la Regione nella sua esclusiva disponibilità la modificazione delle norme di attuazione, la violazione, oltre che dell'art. 54 dello statuto, dell'art. 56 dello stesso e dell'art. 116 Cost., che tutela la maggiore autonomia delle Regioni a statuto speciale proprio attraverso il riconoscimento della particolare posizione dello statuto speciale (e, dunque, delle relative norme di attuazione) nel sistema delle fonti (al riguardo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 198 del 2012).

Sarebbero «indirettamente» violati dal comma 16 dell'art. 1 anche gli artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33 e 35 dello statuto speciale e gli artt. 117 e 119 Cost., atteso che detto comma costringe la Regione autonoma Sardegna a subire le lesioni delle proprie attribuzioni costituzionali e statutarie garantite da detti parametri e già messe in luce nelle censure promosse avverso le altre disposizioni dell'art. 1 dello stesso d.l. n. 174 del 2012 alle quali l'ordinamento regionale deve essere adeguato.

5.5.- La ricorrente Regione autonoma Sardegna deduce poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, che ha integralmente sostituito l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e aggiunto l'art. 148-bis, prevedendo ulteriori poteri di controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti locali, anche mediante il ricorso a verifiche del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge n. 196 del 2009, incidendo, in tal modo, nella materia «ordinamento degli enti locali», riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b), del suo statuto, che includerebbe anche la disciplina dei controlli sugli enti locali, «compresi quelli sulla finanza» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 275 del 2007 e n. 415 del 1994).



Con un secondo motivo di censura, la ricorrente asserisce che la norma impugnata violerebbe anche l'art. 46 dello statuto, che riserva il controllo sugli atti degli enti locali ad organi della Regione, nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale, nonché l'art. 6 dello statuto che regola l'esercizio delle funzioni amministrative della Regione in ossequio al cosiddetto principio del parallelismo delle funzioni in base al quale l'esercizio delle funzioni amministrative è attribuito allo stesso soggetto istituzionale dotato di competenza legislativa (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 51 del 2006).

Con un ulteriore motivo di censura, la Regione autonoma Sardegna deduce anche la violazione degli artt. 3, comma 1, lettera *b*), 6 e 46 dello statuto, nonché dell'art. 116 Cost., «anche in relazione agli artt. 54 e 56 dello Statuto», atteso che, incidendo la disciplina dei controlli sugli enti locali sulla competenza legislativa esclusiva della Regione ai sensi degli evocati artt. 3, comma 1, lettera *b*) e 46 dello statuto, nonché sulle attribuzioni di funzioni amministrative ai sensi dell'evocato art. 6 dello statuto, la materia avrebbe potuto essere legittimamente regolata soltanto mediante revisione delle norme statutarie o delle relative norme di attuazione.

5.6.- La ricorrente deduce altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, che attribuisce all'amministrazione ministeriale e alla Corte dei conti ulteriori poteri di controllo sull'attività degli enti locali, per violazione dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), dello statuto, il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva della Regione la materia «ordinamento degli enti locali», comprensiva dell'ambito relativo alla «finanza locale» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 275 del 2007), nonché degli artt. 46 dello statuto (che riserva ad organi della Regione il controllo sugli atti degli enti locali) e 6 del medesimo, in quanto la norma impugnata affida a soggetti non riconducibili all'ordinamento regionale le funzioni amministrative disciplinate.

Con ulteriore motivo di censura, la ricorrente deduce la violazione degli artt. 3, comma 1, lettera *b*), 6 e 46, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 56 dello statuto, nonché con l'art. 116 Cost. e con l'art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, atteso che «il comma 4 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, attribuendo alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti la possibilità di adottare una “delibera di orientamento” per il controllo sugli enti locali, di fatto affida la normazione sul controllo sugli enti locali della Regione ad un'articolazione della medesima Corte», ponendosi in tal modo in contrasto anche con l'art. 54 dello statuto che riserva alla legge costituzionale (o alla speciale fonte di cui al comma 5) la revisione dello statuto stesso.

L'art. 6 violerebbe anche gli artt. 3, comma 1, lettera *b*), 6 e 46 dello statuto speciale per la Sardegna, «anche in relazione» all'art. 56 dello stesso statuto e agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, «nella misura in cui l'intera disciplina dei controlli di cui all'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012 è stata introdotta non attraverso le “norme di attuazione dello Statuto”, bensì da un atto avente forza di legge adottato dallo Stato senza alcuna partecipazione della Regione», «come già osservato a proposito dell'art. 3, comma 1, lett. *e*) del d. l. n. 174 del 2012».

5.7.- La Regione autonoma Sardegna deduce infine l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012, atteso che la formulazione dell'impugnata clausola di salvaguardia omette di «direttamente limitare il raggio applicativo delle disposizioni che [il legislatore statale] andava dettando, espressamente prevedendo che gli ambiti di competenza delle Regioni a statuto speciale si intendevano comunque fatti salvi dall'applicazione del d.l. n. 174 del 2012», così consentendo che tale decreto «si applichi anche in violazione» dei parametri invocati nelle censure avanzate avverso le altre disposizioni dello stesso. Al riguardo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 241 del 2012 (punto 4.2. del Considerato in diritto), a proposito della formulazione dell'art. 19-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - secondo cui: «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42» -, ritenuta effettivamente idonea a garantire le autonomie speciali al contrario della più restrittiva disposizione impugnata.

6.- Con atto depositato nella cancelleria il 15 marzo 2013, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Sardegna siano dichiarate non fondate.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che l'intervento del legislatore statale è dichiaratamente rivolto al rafforzamento del «coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale», con particolare riguardo al «rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».



6.1.- In relazione agli impugnati commi 3, 4 e 7 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, quanto all'asserita violazione dell'art. 127 Cost., osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che le disposizioni impugnate, volte a salvaguardare i conti pubblici e l'equilibrio di bilancio, non introdurrebbero un nuovo tipo di controllo sulla legge regionale di approvazione del bilancio, limitandosi piuttosto a prevedere una verifica di carattere tecnico ed imparziale sui bilanci regionali, salvaguardando peraltro la possibilità di un autonomo intervento delle amministrazioni competenti laddove dovessero emergere irregolarità.

6.2.- Quanto alle censure rivolte alle norme relative al sistema dei controlli, l'Avvocatura dello Stato richiama il consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui il legislatore statale è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi forma di controllo, purché vi sia un fondamento costituzionale, rilevando a tal riguardo, nel caso in esame, l'art. 100, secondo comma, Cost. - che attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, riferito non solo al bilancio dello Stato, ma a quello di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata (sono richiamate le sentenze n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995) - nonché gli artt. 97 Cost. (buon andamento della pubblica amministrazione), 28 Cost. (responsabilità dei pubblici funzionari), 81 Cost. (equilibrio di bilancio) e 119 Cost. (coordinamento della finanza regionale con quella statale, provinciale e comunale).

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le norme impugnate introdurrebbero pertanto un tipo di controllo finalizzato ad assicurare, in vista dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. mediante un riesame di legalità e regolarità finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli stessi enti interessati.

Tale controllo - sostiene il resistente - rientrerebbe nella competenza legislativa statale di dettare principi nella materia «armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica» e sarebbe esercitato dalla Corte dei conti in un'ottica «collaborativa», nel senso che l'organo di controllo si limiterebbe a segnalare all'ente controllato le eventuali disfunzioni rimettendo all'ente stesso l'adozione delle necessarie misure correttive (sentenza n. 179 del 2007).

6.3.- Osserva l'Avvocatura dello Stato che quanto detto varrebbe anche in relazione alle norme che disciplinano il controllo sull'operato dei gruppi consiliari (art. 1, commi 9 e da 10 a 12).

Ne consegue che - ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri - non vi sarebbe alcun *vulnus* all'autonomia della forma di governo regionale, in quanto le disposizioni in esame, lungi dall'incidere sui meccanismi di funzionamento dei gruppi consiliari, si limiterebbero a prevedere un controllo sulla gestione della loro contabilità per esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

6.4.- Quanto alla censura, mossa avverso il comma 16, con cui la Regione autonoma Sardegna deduce che la materia in esame non potrebbe essere disciplinata con legge ordinaria in quanto già compiutamente regolata dalle norme di attuazione statutaria concernenti il controllo sugli atti della Regione (d.P.R. n. 21 del 1978), l'Avvocatura dello Stato osserva che la norma impugnata, nel prevedere che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome adeguino il proprio ordinamento alle disposizioni introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, appare pienamente rispettosa delle autonomie speciali, che, essendo parte integrante del settore pubblico allargato, non possono essere sottratte ai controlli sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei conti (è richiamata la sentenza n. 267 del 2006).

6.5.- Quanto alle censure avverso il comma 2 dell'art. 1, che ha introdotto le relazioni semestrali sulla legislazione di spesa regionale, osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che le norme impugnate, ben lungi dal pregiudicare le prerogative statutarie, hanno la funzione di arricchire il patrimonio di conoscenza dei consigli regionali sui profili relativi alla copertura finanziaria delle leggi e di offrire al legislatore regionale utili elementi sulle possibili criticità della legislazione di spesa, nell'ambito della funzione di controllo collaborativo svolta dalla Corte dei conti.

6.6.- In relazione alla questione promossa in riferimento al comma 5 dell'art. 1, che ha introdotto la parifica del rendiconto generale delle Regioni, l'Avvocatura dello Stato osserva che le norme impugnate non violerebbero l'autonomia finanziaria regionale, in quanto orientate a garantire una coerente e compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle autonomie territoriali, colmando una asimmetria rispetto a quanto previsto per lo Stato.

6.7.- Quanto alle censure rivolte agli artt. 3, comma 1, lettera e), e 6 del d.l. n. 174 del 2012, rileva il Presidente del Consiglio dei ministri che gli introdotti controlli sulla contabilità degli enti locali, effettuati anche mediante le verifiche del Ministero dell'economia e delle finanze sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, nonché il ricorso ai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, ai fini dello svolgimento di analisi sulla spesa pubblica degli enti locali, sarebbero riconducibili a forme di controllo di tipo collaborativo e sfuggirebbero pertanto alle censure della Regione ricorrente.



6.8.- Quanto alla questione promossa in relazione all'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione impugnata, ancorché differisca da quella introdotta dall'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 (in cui, come osservato dalla ricorrente, è espressamente previsto il rispetto degli statuti speciali), sarebbe idonea a salvaguardare l'autonomia della Regione Sardegna, trattandosi di una differenza puramente terminologica che non inciderebbe sul significato della disposizione in esame e, quindi, sulla portata ed efficacia della clausola di salvaguardia.

7. - Con memoria depositata in data 8 novembre 2013, la ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha svolto alcune osservazioni in replica all'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

7.1. - Quanto ai commi da 2 a 7 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, deduce anzitutto la ricorrente che: il comma 3 è stato attuato con delibera della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 22 febbraio 2013, n. 6 (Linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle regioni sui bilanci di previsione per il 2013 e sui rendiconti per il 2012, secondo le procedure di cui all'articolo 1, comma 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'articolo 1, comma 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), la quale, in relazione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, ha disposto che le stesse "Linee guida" costituiscono «supporto operativo» anche per gli enti territoriali dotati di autonomia particolare, «nel rispetto degli specifici regimi di disciplina», riconoscendo, in tal modo, l'esistenza di un regime differenziato nell'applicazione delle norme impugnate; il comma 6 è stato attuato con delibera della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 11 febbraio 2013, n. 5 (Linee guida per la relazione annuale del Presidente della regione sulla regolarità della gestione, sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012), ritenendo, quindi, che lo stesso impugnato comma 6 si debba interpretare nel senso che le "Linee guida" non riguardano il sistema dei controlli interni, ma la relazione annuale del Presidente della Regione.

Quanto alla censura mossa in riferimento all'art. 127 Cost., la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva che il resistente si limiterebbe ad affermare che non sarebbe introdotto un nuovo tipo di controllo sulla legge regionale di approvazione del bilancio, bensì una mera «verifica di carattere tecnico ed imparziale», senza però spiegare perché detta verifica non dovrebbe essere considerata una forma di controllo.

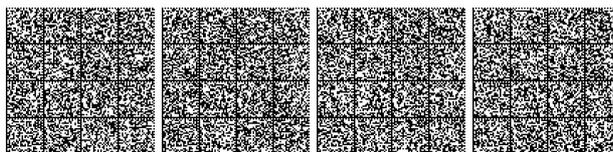
Richiamando, poi, la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha costantemente affermato che il legislatore statale è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi forma di controllo, purché vi sia un fondamento costituzionale, in considerazione del suo carattere collaborativo, secondo la ricorrente, l'Avvocatura dello Stato non avrebbe replicato alle censure motivate in ragione dell'asserito carattere coercitivo e sanzionatorio dei controlli introdotti dalle norme impugnate.

7.2. - Quanto, invece, alle repliche dell'Avvocatura dello Stato in relazione alle censure avverso i commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ribadisce che il controllo introdotto sui gruppi consiliari con le norme impugnate non può ricondursi ai controlli di natura collaborativa.

7.3. - Quanto alle repliche alle censure avverso il comma 16 dell'art. 1, la Regione ribadisce quanto dedotto nel ricorso, atteso che la clausola di salvaguardia "speciale", riferita, cioè, all'applicazione delle disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, non garantirebbe gli enti dotati di autonomia particolare, consentendo al legislatore statale di intervenire in ambiti di competenza riservati invece alle "speciali" fonti di autonomia.

7.4. - In relazione alla sollevata questione di legittimità dell'art. 3, comma 1, lettera e), del medesimo d.l. n. 174 del 2012 stante la mancanza di repliche dell'Avvocatura dello Stato circa l'evocato contrasto delle disposizioni impugnate con il d.lgs. n. 9 del 1997, attuativo dell'art. 4, numero 1-*bis*) dello statuto, la ricorrente ribadisce che potrebbe darsi un'interpretazione adeguatrice della norma impugnata, nel senso che essa non si applichi alle autonomie speciali, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 (modificato dalle norme impugnate), secondo cui: «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

7.5. - In relazione alle censure avverso l'art. 6, commi 1, 2 e 3, ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013 confermerebbe la fondatezza della questione sollevata in via subordinata, avendo la Corte accolto censure avverso norme analoghe, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 5 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, in quanto esso attribuiva «non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi».



7.6. - Quanto, infine, alla replica alla censura avverso l'art. 11-*bis*, relativo alla clausola di salvaguardia "generale", circa le modalità di applicazione dell'impugnato d.l. n. 174 del 2012 alle autonomie speciali, la ricorrente deduce che i riferimenti dell'Avvocatura dello Stato alle modalità di attuazione delle disposizioni impugnate - la quale dovrà avvenire nel rispetto degli statuti speciali e delle norme di attuazione - sembrerebbero scongiurare il paventato rischio di un'applicazione diretta del decreto-legge. Cionondimeno, il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 241 del 2012 non si rivelerebbe del tutto pertinente, atteso che la clausola di salvaguardia esaminata in quell'occasione (art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011) era formulata in modo diverso, confermando, quindi, che vanno ribadite le censure avverso la norma impugnata nella parte in cui menziona soltanto il rispetto delle "forme" e non anche dei "limiti" posti dagli statuti e dalle norme di attuazione, nonché le "disposizioni" anziché i "principi" posti dal d.l. n. 174 del 2012.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha quindi ribadito le conclusioni già precedentemente rassegnate, chiedendo che il ricorso venga accolto.

8.- Con memoria depositata il 12 novembre 2013, la ricorrente Provincia autonoma di Trento ha svolto alcune osservazioni in replica all'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

8.1.- Quanto alle repliche alle censure avverso il comma 16 dell'art. 1, la Provincia autonoma ribadisce quanto dedotto nel ricorso, atteso che la clausola di salvaguardia "speciale", riferita, cioè, all'applicazione delle disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, non garantirebbe gli enti dotati di autonomia particolare, consentendo al legislatore statale di intervenire in ambiti competenziali riservati invece alle "speciali" fonti di autonomia.

8.2.- Replicando successivamente ai rilievi dell'Avvocatura dello Stato sulle impugnate disposizioni dell'art. 1, afferma la Provincia autonoma che, pur richiamando l'orientamento della Corte costituzionale sul carattere "collaborativo" dei controlli, il Presidente del Consiglio non avrebbe replicato alle censure motivate in ragione dell'asserito carattere coercitivo e sanzionatorio dei controlli introdotti dalle norme impugnate, né a quelle motivate in ragione della lesione della competenza separata e riservata spettante in materia alle norme di attuazione (nonostante l'interpretazione "svalutativa" di queste ultime che sarebbe stata avvalorata dalla richiamata sentenza n. 219 del 2013).

8.3.- Quanto, invece, alle deduzioni dell'Avvocatura dello Stato in relazione alle censure avverso i commi 9, 10, 11 e 12 dell'art. 1, la Provincia autonoma di Trento afferma che il controllo introdotto sui gruppi consiliari con le norme impugnate non può ricondursi ai controlli di natura collaborativa.

8.4. - In relazione alle censure avverso l'art. 6, commi 1, 2 e 3, ad avviso della ricorrente la citata sentenza di questa Corte n. 219 del 2013 confermerebbe la fondatezza della questione sollevata in via subordinata, avendo la Corte accolto censure avverso norme analoghe, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, in quanto esso attribuiva «non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi».

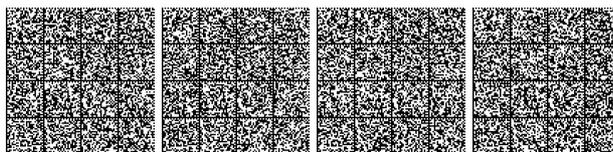
La Provincia autonoma di Trento ha infine ribadito le conclusioni già precedentemente rassegnate, chiedendo che il ricorso venga accolto.

9.- Con memoria depositata il 12 novembre 2013, la ricorrente Regione autonoma Sardegna ha svolto alcune osservazioni in replica all'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

9.1.- Quanto alla censura avverso l'art. 11-*bis*, contenente la clausola di salvaguardia "generale", che disciplina le modalità di applicazione dell'impugnato d.l. n. 174 del 2012 alle autonomie speciali, la ricorrente ribadisce quanto dedotto circa l'inidoneità della disposizione censurata a salvaguardare la competenza riservata alle norme statutarie e di attuazione.

9.2.- In via subordinata, qualora la Corte costituzionale non ritenesse di confermare il richiamato orientamento, la Regione autonoma Sardegna ribadisce quanto dedotto circa l'illegittimità costituzionale anzitutto dell'art. 1, commi da 1 a 6, dell'impugnato d.l. n. 174 del 2012, che istituiscono nuovi controlli della Corte dei conti sull'attività regionale, nonché dell'art. 1, comma 16, dello stesso decreto, che impone l'adeguamento degli ordinamenti delle autonomie speciali entro un anno dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge.

Replicando ai rilievi dell'Avvocatura dello Stato, osserva la ricorrente che le norme impugnate non istituirebbero controlli di natura collaborativa, ponendosi, in tal modo, in contrasto con il consolidato orientamento della Corte costituzionale (sentenze n. 179 del 2007, n. 417 e n. 64 del 2005, n. 29 del 1995; sono richiamate anche le sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 29 del 1995, n. 961 del 1988, nonché, quanto alla giurisprudenza della Corte che negherebbe che la Corte dei conti possa svolgere un «generalizzato e diffuso potere di controllo», le sentenze n. 370 e n. 128 del 2010, n. 190 del 2008, n. 240 e n. 169 del 2007, n. 36 del 2004, n. 421 del 1998, n. 359 del 1993, n. 279 del 1992, n. 95 del 1981).



Ne consegue - secondo la ricorrente - che la fonte idonea a coniugare le esigenze di coordinamento della finanza pubblica con quelle dell'autonomia finanziaria sarebbe ravvisabile, in via esclusiva, nelle norme di attuazione dello statuto di autonomia, peraltro avendo già il d.P.R. n. 21 del 1978 disciplinato «il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, esclusa ogni valutazione di merito» (art. 5) e il giudizio di parificazione del bilancio (art. 10).

9.3.- Analoghi rilievi circa l'assoluta carenza del carattere collaborativo dei controlli sono svolti con riguardo alle censure rivolte nei confronti degli impugnati commi 9 e da 10 a 12 dell'art. 1, che prevedono, tra l'altro, l'automatica decadenza dei gruppi consiliari dal diritto all'erogazione delle risorse in caso di mancato adeguamento alle indicazioni del giudice contabile (comma 11).

In relazione alle richiamate norme impugnate, la Regione autonoma Sardegna deduce anche la violazione degli artt. 122, quarto comma, Cost., e 25 dello statuto di autonomia, in ragione del quale «i consiglieri regionali non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». Al riguardo, è richiamata la giurisprudenza costituzionale che avrebbe ricondotto anche la spendita dei contributi economici destinati ai gruppi consiliari all'ambito materiale disciplinato dalla legge 6 dicembre 1973, n. 853 (Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), per il quale varrebbe l'insindacabilità dei consiglieri regionali, atteso che l'utilizzo di detti emolumenti sarebbe legato da un evidente "nesso funzionale" con l'attività politico-istituzionale dei consiglieri stessi (sono citate le sentenze di questa Corte n. 289 del 1997 e n. 81 del 1975). Secondo la ricorrente, in maniera simmetrica a quanto disposto, per le Regioni a statuto ordinario, dalla richiamata legge n. 853 del 1973 rispetto all'art. 122, quarto comma, Cost., la legge della Regione autonoma Sardegna 7 aprile 1966, n. 2 (Provvedimenti relativi al Consiglio Regionale della Sardegna) avrebbe fornito analoga attuazione dell'art. 25 dello statuto, riservando in via esclusiva all'Ufficio di Presidenza i controlli circa l'utilizzazione dei contributi erogati ai gruppi consiliari (art. 1, comma 4).

9.4.- Quanto al comma 16 dell'art. 1, la ricorrente ribadisce le censure rivolte alla norma che imporrebbe il necessario e unilaterale adeguamento dell'ordinamento regionale alle disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, nonché il relativo termine temporale.

9.5.- Quanto, invece, alle repliche dell'Avvocatura dello Stato in relazione alle censure avverso gli artt. 3, comma 1, lettera e), e 6 del d.l. n. 174 del 2012, la Regione autonoma Sardegna ribadisce quanto dedotto nel ricorso, osservando che le forme dei controlli esterni sulla finanza locale non possono essere disciplinate dallo Stato, se non ledendo le attribuzioni statutarie.

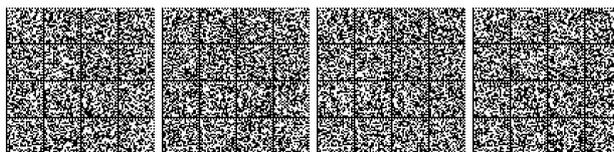
La Regione autonoma Sardegna ha infine ribadito le conclusioni già precedentemente rassegnate, chiedendo che il ricorso venga accolto.

### *Considerato in diritto*

1.- Con tre ricorsi (rispettivamente registrati ai nn. 17, 20 e 18 del 2013), le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Tra le norme impugnate rientrano: l'art. 1, commi da 1 a 8 (aventi ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni), 9 e da 10 a 12 (aventi ad oggetto i controlli sui gruppi consiliari dei consigli regionali), e 16 (riguardante le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alle disposizioni introdotte dall'art. 1); l'art. 3, comma 1, lettera e) (avente ad oggetto i controlli esterni sugli enti locali); l'art. 6 (avente ad oggetto controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali); l'art. 11-*bis* (relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si duole della lesione degli artt. 3, 24, 113, 116, 117, 118, 119, 127 e 134 della Costituzione, degli artt. 4, numeri 1) e 1-*bis*), 12, 13, 16, 18, 21, da 48 a 57, 41, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), degli artt. 33 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e degli artt. 3, 4, 6 e 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti



locali e delle relative circoscrizioni), nonché per contrasto con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e con l'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011).

La Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione degli artt. 54, numero 5), da 69 a 86, 103, 104, 107, 108 e 109 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché degli artt. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473 (Norme di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale), 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), 16 e 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), 2 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), come modificato dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti).

La Regione Sardegna lamenta la lesione degli articoli 3, 116, 117, 118, 119 e 127 Cost., degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 23, 24, 26, 33, 34, 35, 37, 46, 50, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli articoli 1, 4, 5, 10 del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione).

Il presente giudizio ha ad oggetto unicamente l'impugnazione delle disposizioni del d.l. n. 174 del 2012 ora indicate, mentre la trattazione delle questioni promosse dalle stesse ricorrenti nei confronti di ulteriori disposizioni dello stesso d.l. n. 174 del 2012 è riservata ad altre pronunce.

Stante l'evidente connessione esistente tra i tre ricorsi, aventi ad oggetto la stessa materia ed affidati a motivi identici, i relativi giudizi, come sopra delimitati, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

2.- La risoluzione delle questioni come sopra individuate presuppone che, in via preliminare, si identifichi la materia nella quale le impuginate disposizioni si collocano. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le norme censurate sono ascrivibili all'ambito materiale dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).

Questa Corte ha infatti più volte affermato che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul «patto di stabilità interno», il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 267 del 2006).

Ai fini della risoluzione di una parte delle questioni prospettate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, occorre premettere alcune considerazioni sui rapporti tra le modalità del rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e del patto di stabilità interno, in relazione al quale si pongono in connessione di strumentalità alcune delle norme contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012.

Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti



dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007). Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

In questo quadro, occorre anzitutto stabilire se le norme statali impugnate esprimano principi fondamentali idonei a vincolare il legislatore regionale e provinciale, anche se trattasi di enti ad autonomia speciale. Al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) - sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti - da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica - nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).

Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).

In base alla richiamata giurisprudenza di questa Corte, vanno preliminarmente accolti i rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato circa la qualificazione delle disposizioni impugnate quali norme di «coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale», specie con riguardo al «rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

3.- Ai fini della presente decisione, è inoltre opportuno osservare che le censure delle ricorrenti muovono da due presupposti fondamentali:

- 1) i controlli disciplinati dalle norme degli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti negli ordinamenti delle autonomie speciali;
- 2) tutte le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale devono avere comunque natura collaborativa, ancorché quest'ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché tale controllo abbia un suo fondamento costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006).

Il primo assunto da cui muovono le ricorrenti deve ritenersi errato. Questa Corte ha infatti precisato che controlli attribuiti alla Corte dei conti, disciplinati da norme statali analoghe a quelle denunciate, non si sovrappongono alle funzioni e ai compiti riservati alle autonomie speciali dalle norme statutarie e di attuazione evocate a parametro, atteso che le prime - come del resto quelle impugnate nell'odierno giudizio - disciplinano controlli, dichiaratamente finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica.

Il secondo assunto da cui muovono le ricorrenti deve ritenersi, in linea di massima, condivisibile, con la precisazione - secondo quanto già affermato da questa Corte, anche in espresso riferimento a taluni dei controlli attribuiti alla Corte dei conti dalle norme impugnate - che la natura dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie non produce, in sé, l'interferenza dei suddetti controlli con il piano dei controlli riservati alle amministrazioni degli enti dotati di autonomia speciale, atteso che «l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs.



n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013). E ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli - non soltanto in riferimento all'art. 100 Cost., ma anche agli artt. 81, 119 e 120 Cost. - rispetto a quelli spettanti alle autonomie speciali. Da questi ultimi infatti si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

4.- È pertanto alla stregua dei richiamati orientamenti della giurisprudenza di questa Corte che occorre procedere allo scrutinio di costituzionalità delle norme impugnate.

4.1.- Devono essere in primo luogo esaminate, in ordine logico, le censure - prospettate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna - aventi ad oggetto l'art. 11-*bis* del decreto-legge n. 174 del 2012. Tale articolo, infatti, stabilendo che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione», prevede una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale che disciplina, in via generale, il rapporto tra tali enti e il d.l. in esame.

4.2.- Le ricorrenti lamentano, in particolare, che l'impugnato art. 11-*bis*, omettendo di richiamare, oltre alle «forme», i limiti che gli statuti speciali e le relative norme di attuazione pongono all'attuazione delle disposizioni del decreto-legge da parte degli enti ad autonomia differenziata, nonché prevedendo che questi ultimi attuino le «disposizioni» anziché i principi del medesimo decreto (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), o di prevedere «espressamente [...] che gli ambiti di competenza delle Regioni a statuto speciale si intendevano comunque fatti salvi dall'applicazione del d.l. n. 174 del 2012» (Regione autonoma Sardegna), disporrebbe che l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge deve avvenire anche nel caso in cui le stesse contrastino con gli statuti delle Regioni ricorrenti o con le relative norme di attuazione. Da ciò l'inidoneità dell'impugnata clausola a salvaguardare effettivamente la particolare autonomia delle due Regioni ricorrenti e la conseguente violazione dell'art. 116, primo comma, Cost., che detta autonomia riconosce (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), nonché dei parametri costituzionali e statutari che sarebbero lesi dall'attuazione delle disposizioni del decreto-legge nelle due Regioni (rispettivamente, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 4, numeri 1 e 1-*bis*, 12, 13, 19, 41, del Titolo IV, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia», e, per la Regione autonoma Sardegna, gli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 33, 34, 35, 46, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», gli artt. 3, 117, 118 e 119 Cost. e il principio di ragionevolezza).

4.3.- Le questioni non sono fondate.

Questa Corte ha infatti recentemente chiarito, con la sentenza n. 219 del 2013 - con la quale si è pronunciata sulla legittimità di altre disposizioni dello stesso decreto-legge, che erano state impugnate dalle tre odierne ricorrenti (oltre che dalla Regione autonoma Valle d'Aosta) con i medesimi ricorsi registrati ai nn. 17, 18 e 20 del 2013 - che l'impugnato art. 11-*bis* stabilisce l'inapplicabilità delle disposizioni del citato decreto-legge agli enti ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui singole disposizioni dello stesso decreto statuiscano espressamente in senso contrario. Tale interpretazione, col sancire la piena idoneità dell'art. 11-*bis* in esame a tutelare le prerogative degli enti ad autonomia differenziata, esclude che esso imponga alle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna di attuare disposizioni dello stesso decreto che contrastino con i loro rispettivi statuti speciali o con le relative norme di attuazione e comporta l'infondatezza delle questioni proposte dalle stesse ricorrenti sulla base dell'opposto erroneo presupposto interpretativo.

5.- Di conseguenza, l'esame delle questioni aventi ad oggetto le altre disposizioni del d.l. in esame impugnate va condotto verificando, in via preliminare, se tale generale clausola di salvaguardia operi effettivamente con riguardo a dette disposizioni - ciò che imporrebbe il rigetto, in limine, delle questioni proposte in quanto le norme impugnate sarebbero inapplicabili ai ricorrenti enti ad autonomia differenziata - oppure se siano previste, rispetto alla suddetta clausola, delle deroghe che stabiliscano espressamente che le stesse disposizioni sono invece applicabili alle Regioni e alle Province ad autonomia speciale. Siffatte deroghe sono, in effetti, previste con riguardo a tutte le altre disposizioni impugnate dalle ricorrenti.



6.- Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato, anzitutto, diversi commi dell'art. 1 del decreto-legge in esame che - come indicato dalla rubrica di tale articolo - ha rafforzato i controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni. Le ricorrenti hanno censurato, in particolare: *a)* la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, i commi da 2 a 7, 9, 10, 11, 12 e 16; *b)* la Regione autonoma Sardegna, i commi da 1 a 8, 9, 10, 11, 12 e 16; *c)* la Provincia autonoma di Trento, il solo comma 16.

6.1.- Tale comma 16 - secondo cui: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto» - disciplina il rapporto tra gli enti ad autonomia differenziata e le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 in modo specifico rispetto alla generale clausola di salvaguardia dell'art. 11-*bis* dello stesso decreto.

Tale comma, infatti, prevedendo l'obbligo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dell'art. 1 in esame (entro un anno dall'entrata in vigore dello stesso), presuppone logicamente che tali disposizioni - contrariamente a quanto previsto in linea generale dall'art. 11-*bis* dello stesso decreto-legge - si applichino agli enti ricorrenti.

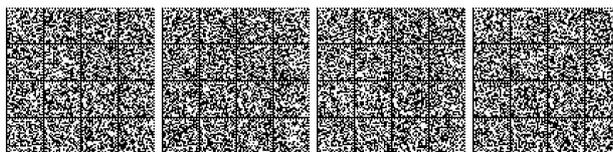
Va inoltre precisato, sempre a tale proposito, che l'adeguamento previsto nel comma 16 («adeguano») consiste nella predisposizione - da parte, evidentemente, degli enti destinatari dell'obbligo di adeguarsi - delle fonti legislative o regolamentari, regionali o provinciali, che siano eventualmente necessarie per l'attuazione delle disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge (siano esse conformi o no agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione) negli enti ad autonomia speciale.

Da quanto esposto discende che la generale clausola di salvaguardia dell'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012 non opera con riguardo alle disposizioni dell'art. 1 dello stesso decreto.

Va infine chiarito che l'obbligo di adeguamento alle disposizioni dell'art. 1 in esame sorge, evidentemente, solo quando l'ordinamento dell'ente ad autonomia differenziata non debba ritenersi già pienamente conforme ad esse, ciò che avverrebbe, precisamente, nel caso in cui controlli, in tutto equipollenti a quelli introdotti da detto articolo, fossero già previsti dallo statuto dell'ente o dalla relativa normativa di attuazione. In tali casi non nascerebbe alcun obbligo di adeguamento, atteso che i controlli si svolgerebbero già (e potrebbero continuare a svolgersi) in applicazione delle disposizioni previste da dette fonti di autonomia.

6.2.- Tutte e tre le ricorrenti hanno, come si è detto, impugnato il comma 16 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento lamentano che tale disposizione sarebbe «lesiva delle [rispettive] prerogative costituzionali». Anzitutto perché impone loro di adeguare il proprio ordinamento a disposizioni statali che non possono costituire l'oggetto di un tale obbligo, atteso che esse istituiscono un controllo di natura vincolante - come risulta dalla previsione degli obblighi di regolarizzazione e delle «sanzioni» indicati ai commi 7, 11 e 12 dell'art. 1 - sulla gestione finanziaria della Regione e della Provincia che non è previsto dai rispettivi statuti speciali né dalle norme di attuazione degli stessi. In via subordinata, perché, anche ad ammettere che i propri ordinamenti debbano essere adeguati a disposizioni che prevedono forme di controllo come quelle introdotte dall'art. 1 del decreto-legge in esame, il comma 16 impugnato non dispone che detto adeguamento debba avvenire tramite l'adozione di norme di attuazione dello statuto (o con le procedure previste per la modificazione dello stesso), unica fonte idonea a integrare la disciplina dei controlli della Corte dei conti sulla gestione della Regione e della Provincia, dettata, rispettivamente, dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti) e dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto). Inoltre, «se pure rinviasse alle norme di attuazione», sarebbe «rivolto a vincolarle sia in termini di contenuto sostanziale [...], sia in quanto pone [...] un termine che risulterebbe illegittimo, dato che le procedure di concertazione che portano alle norme di attuazione non possono essere sottoposte ad un termine dal legislatore ordinario». Le stesse ricorrenti deducono, in secondo luogo, che, anche qualora si reputasse che le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 attengono non alla «materia dei rapporti Stato-Regione [o Stato-Province] e, in particolare, [alla] materia dei controlli» - come da esse ritenuto - ma a quella del «coordinamento della finanza pubblica», l'impugnato comma 16 violerebbe, comunque, anzitutto il principio - che risulta, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dal Titolo IV e dall'art. 65, comma 5, del suo statuto speciale, e, per la Provincia autonoma di Trento, dal Titolo VI e dagli artt. 79 e 104 del suo statuto speciale e dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), nonché, per entrambe,



dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) - secondo cui la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni o le Province ad autonomia differenziata spetta allo statuto speciale, oppure alle norme di attuazione statutaria o, comunque, all'accordo tra lo Stato e detti enti ad autonomia differenziata. Violerebbe, inoltre, non precisati parametri perché, anche a volere escludere che la disciplina dei controlli introdotti dall'art. 1 del decreto-legge in esame rientri nella competenza delle norme di attuazione, non potrebbe ammettersi un vincolo della Regione e della Provincia ad adeguare il proprio ordinamento alle «disposizioni» dettate da detto articolo ma solo ai principi dallo stesso risultanti.

Secondo la Regione autonoma Sardegna, l'impugnato comma 16 si pone in contrasto con gli artt. 54 e 56 dello statuto speciale: con il primo, perché questo riserva alla legge costituzionale le modificazioni dello statuto (o, quando si tratti del Titolo III dello stesso, alla legge ordinaria «su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione»), e, con il secondo, perché questo stabilisce un particolare procedimento per l'adozione delle norme di attuazione dello statuto. La ricorrente deduce anche il contrasto con l'art. 116 Cost., perché, considerato che il previsto adeguamento dell'ordinamento della Regione alle disposizioni dell'art. 1 del d.l. in esame comporterebbe necessariamente, se non la revisione dello statuto speciale per la Regione, quantomeno la revisione delle norme di attuazione dello statuto e, in particolare, del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione), e, quindi, imporrebbe limiti e condizioni a tale fonte di attuazione statutaria. La norma denunciata violerebbe poi, «indirettamente», gli artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33 e 35 dello statuto speciale per la Sardegna e gli artt. 117 e 119 Cost., in quanto costringerebbe la Regione a subire le lesioni delle proprie attribuzioni costituzionali e statutarie garantite da detti parametri messe in luce nelle censure promosse avverso le altre disposizioni dell'art. 1 dello stesso d.l. n. 174 del 2012 alle quali l'ordinamento regionale deve essere adeguato.

6.2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge in esame, «perché la ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche le altre disposizioni contenute nell'art. 1 (ovvero quelle a cui la provincia è chiamata ad adeguarsi) in quanto il lamentato pregiudizio alle sue prerogative costituzionali non deriva [...] dalla sola clausola di salvaguardia bensì dal combinato disposto della medesima con le norme a cui essa si riferisce, [...] essendo tali disposizioni - e non la clausola di salvaguardia che nella sua neutralità è favorevole alla Provincia - ad invadere le competenze statutarie, secondo la prospettazione della [stessa] ricorrente».

L'eccezione è fondata.

Infatti, una norma che, come l'impugnato comma 16 dell'art. 1 del decreto-legge in esame, impone a un ente di adeguare il proprio ordinamento ad altre disposizioni può essere lesiva delle attribuzioni di quell'ente non di per sé, ma soltanto in quanto lo siano le altre disposizioni alle quali esso si deve adeguare. Ciò trova conferma - come osservato dalla difesa dello Stato - nello stesso ricorso della Provincia autonoma di Trento, che, dopo avere dichiarato, con riguardo alle disposizioni alle quali il comma 16 dell'art. 1 le impone di adeguare il proprio ordinamento, che «non ne fa oggetto di impugnazione», motiva poi le censure nei confronti di tale comma proprio in relazione al contenuto delle disposizioni alle quali lo stesso le impone di adeguarsi. Ne consegue che la Provincia autonoma di Trento non poteva limitarsi a impugnare il solo comma 16 dell'art. 1, ma avrebbe dovuto impugnarlo unitamente agli altri commi dello stesso articolo ai quali il comma 16 le imponeva di adeguarsi. Da ciò l'inammissibilità delle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 16, in esame.

6.2.2.- Diversamente dalla Provincia autonoma di Trento, le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno impugnato non solo il citato comma 16 dell'art. 1, ma anche numerose disposizioni dello stesso articolo alle quali tale comma imponeva di adeguare i loro ordinamenti. Da ciò l'ammissibilità delle questioni promosse da tali Regioni autonome nei confronti del suddetto comma 16.

Anche tali Regioni autonome (come la Provincia autonoma di Trento) hanno dedotto l'illegittimità dell'obbligo di adeguamento imposto loro dall'impugnato comma 16 non in sé, ma in relazione al contenuto delle disposizioni degli altri commi dell'art. 1 in esame da esse impugnati alle quali il comma 16 le obbliga ad adeguarsi. Del resto, come visto al punto 6.2.1., una violazione delle attribuzioni regionali potrebbe derivare non dalla mera previsione di un obbligo di adeguamento a determinate norme, in sé neutro, ma soltanto in funzione del contenuto di queste. Pertanto, dette questioni vanno scrutinate solo dopo aver esaminato quelle aventi ad oggetto gli altri commi di tale articolo.

6.3.- Tanto chiarito, si deve passare a esaminare le questioni promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna nei confronti dei commi da 2 a 7, 9, 10, 11 e 12 (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e da 1 a 8, 9, 10, 11 e 12 (Regione autonoma Sardegna) dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.



6.3.1.- In via preliminare, deve essere verificata, d'ufficio, l'ammissibilità delle questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dei commi da 1 a 8 dell'art. 1 del decreto-legge sotto il profilo che tali censure investono in modo indifferenziato tutti gli otto commi suddetti - cioè disposizioni che prevedono controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, eterogenei quanto all'oggetto, al parametro e all'esito - senza specificare i termini nei quali ciascuno di essi avrebbe singolarmente violato i parametri invocati (nel senso dell'inammissibilità di questioni prospettate con riguardo a norme di contenuto eterogeneo in carenza di ogni collegamento fra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni impugnate, *ex plurimis*, sentenza n. 249 del 2009).

6.3.1.1.- Con la prima di tali questioni, la Regione autonoma Sardegna ha lamentato che i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del citato decreto-legge violano gli artt. 7 e 8 del proprio statuto speciale e l'art. 119 Cost., perché, istituendo «un nuovo controllo preventivo e successivo di legittimità sul bilancio», suscettibile di portare a «gravi conseguenze di contenuto sostanzialmente sanzionatorio», escludono l'effettiva autonomia delle scelte di bilancio, che costituisce un «elemento cardine» dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione dagli invocati parametri.

La questione è inammissibile. La ricorrente ha infatti genericamente censurato i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del d.l. in esame senza specificare né quali di essi abbiano istituito i contestati controlli preventivi e successivi di legittimità sul bilancio cui possono conseguire le lamentate «gravi conseguenze di contenuto sostanzialmente sanzionatorio», né come ciascuno dei tali commi impugnati contrasti con i parametri statutari e costituzionali invocati.

6.3.1.2.- Con la seconda di tali questioni, la Regione autonoma Sardegna ha dedotto che la lesione dell'autonomia finanziaria lamentata con la prima questione si traduce anche nella compressione della competenza legislativa spettante alla Regione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto tale competenza è la «logica conseguenza» del riconoscimento di detta autonomia finanziaria.

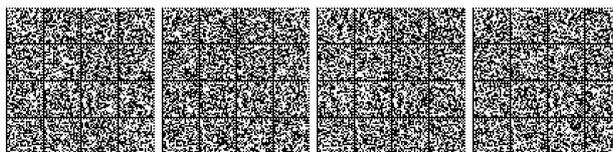
Anche tale questione - con la quale la ricorrente si limita ad affermare che il vulnus denunciato con la prima questione comporta la violazione anche di un altro parametro costituzionale - è inammissibile per genericità, per le stesse ragioni indicate con riguardo all'inammissibilità della prima questione.

6.3.1.3.- Con la terza delle questioni promosse avverso i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, la Regione autonoma Sardegna deduce che essi violano: gli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto speciale, che enumerano le competenze legislative, rispettivamente, esclusiva, concorrente e integrativa/attuativa della Regione; l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., commi che, «in ragione della clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», conferiscono alla Regione ulteriori competenze legislative in via concorrente o residuale; nonché l'art. 6 dello stesso statuto speciale, che stabilisce che la Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa, e l'art. 118 Cost., anch'esso «in riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», in quanto «l'impedimento alla “attuazione dei programmi di spesa”», previsto come sanzione per il caso di inottemperanza agli obblighi introdotti a carico della Regione, «si traduce nell'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione dallo Statuto e dalla Costituzione ai sensi delle disposizioni [...] invocate».

Dalla lettura di tale censura, emerge che la stessa, pur se dichiaratamente diretta a tutti i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, si riferisce, in realtà, al solo comma 7 di tale articolo. A tale conclusione induce, inequivocabilmente, l'esplicito riferimento della doglianza della ricorrente all'impedimento dell'attuazione dei programmi di spesa, preclusione che è prevista, appunto, da detto comma 7. Così delimitata nell'oggetto, la questione deve ritenersi ammissibile.

6.3.1.4.- Con la quarta delle questioni in considerazione, la Regione autonoma Sardegna ha dedotto che i commi impugnati, prevedendo un controllo ulteriore sulla legge regionale di approvazione del bilancio, alterano il «regime della legge regionale» definito dall'art. 33 del proprio statuto speciale - che prevede, quale unica forma di controllo preventivo delle leggi della Regione autonoma Sardegna, la comunicazione della legge approvata dal Consiglio regionale al Governo della Repubblica prima della sua promulgazione - e l'art. 127 Cost., che, «in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», ha «ormai superato» detto controllo preventivo, con la conseguenza che «anche e soprattutto tale parametro [...] è violato».

Anche per tale questione, risulta evidente, dalla lettura della stessa, che l'impugnazione della ricorrente si riferisce non a tutti i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del d.l. in esame - come pure affermato - ma, di fatto, esclusivamente ai commi 3, 4 e 7 di tale articolo, cioè alle disposizioni che introducono il denunciato controllo sulla legge regionale di approvazione del bilancio e ne disciplinano gli esiti (limitatamente, peraltro, alla parte di tali disposizioni che si riferisce al controllo sui documenti di bilancio della Regione, non essendo le censure della ricorrente riferite ai controlli, pure introdotti da detti commi 3, 4 e 7, sui documenti di bilancio degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale). Anche la presente questione, così circoscritta nell'oggetto, deve ritenersi ammissibile.



6.3.1.5.- Con la quinta delle questioni promosse avverso i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del d.l. in esame, la Regione autonoma Sardegna ha dedotto che le disposizioni impugnate, prevedendo forme di controllo sulla gestione finanziaria della Regione e, in particolare, sul bilancio regionale, ulteriori e diverse rispetto a quelle stabilite dalle norme del proprio statuto e dalle relative norme di attuazione, senza ricorrere alle procedure né di modificazione dello statuto né di adozione delle norme di attuazione dello stesso, cioè alle uniche fonti con le quali detti controlli potrebbero essere disciplinati, violano gli artt. 54 e 56 del proprio statuto speciale - il primo, che riserva alla legge costituzionale le modificazioni dello statuto, e il secondo, che stabilisce il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione dello stesso - in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che contiene le norme di attuazione dello statuto sardo che disciplinano il controllo della Corte dei conti sul bilancio regionale, nonché con l'art. 116 Cost.

Tale censura - affermando l'impossibilità per lo Stato di introdurre unilateralmente, senza ricorrere alle procedure di modificazione dello statuto o di adozione delle norme di attuazione dello stesso, un qualsiasi controllo sulla gestione finanziaria della Regione che sia ulteriore e diverso rispetto a quelli previsti dal proprio statuto e dalle relative norme di attuazione - è indirizzata indifferentemente a tutte le forme di controllo introdotte dai commi da 1 a 8 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge. Essa va, quindi, esaminata nel merito.

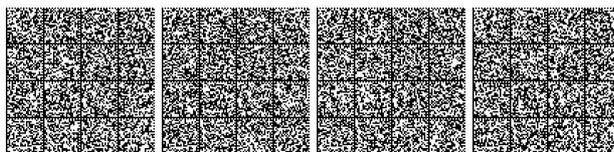
6.3.1.6.- Infine, con la sesta delle questioni all'esame, la Regione autonoma Sardegna deduce che gli impugnati commi da 1 a 8 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, stabilendo, con norme di dettaglio, un controllo di natura non collaborativa ma suscettibile di determinare conseguenze «sanzionatorie e repressive» - quali la trasmissione delle relazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti da essi previste alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze «per le determinazioni di competenza» e la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (per di più esercitata, nel primo dei due casi citati, da soggetti non terzi ma appartenenti «all'apparato burocratico-ministeriale dello Stato»), e in grado, nel secondo di tali casi, di compromettere le funzioni pubbliche affidate alla Regione), - violerebbero: *a)* gli artt. 7 e 8 del proprio statuto speciale e l'art. 119 Cost., i quali «assicurano alla Regione un'autonomia finanziaria qualificata»; *b)* l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», atteso che «la fonte statale va ben al di là della fissazione dei principi fondamentali di tale coordinamento, per abbandonarsi all'introduzione di [...] norme di dettaglio»; *c)* l'art. 116 Cost., gli artt. 54 e 56 del proprio statuto speciale e l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, «che prevedono la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna (almeno) attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria»; *d)* gli artt. 3, 4, 5 e 6 del proprio statuto speciale e l'art. 117 Cost., «che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa».

Quanto a tale questione, risulta evidente che l'impugnazione della ricorrente si riferisce, nella realtà, esclusivamente ai commi 7 e 8 dell'art. 1 del d.l. in esame, cioè alle disposizioni che prevedono le lamentate conseguenze «sanzionatorie e repressive» della trasmissione delle relazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze «per le determinazioni di competenza» (comma 8) e della preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (comma 7, ultimo periodo). Anche tale questione, così delimitata nell'oggetto, deve ritenersi ammissibile.

6.3.2.- Venendo al merito delle questioni riguardanti le disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge in esame alle quali le Regioni autonome ricorrenti debbono, a norma del comma 16 dello stesso articolo, adeguare il proprio ordinamento, va scrutinata, in primo luogo, la censura con la quale la Regione autonoma Sardegna ha dedotto (come visto al punto 6.3.1.5.) che i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge violano gli artt. 54 e 56 del proprio statuto speciale, in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 e con l'art. 116 Cost., perché prevedono forme di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria della Regione che, essendo «ulteriori e diverse» rispetto a quelle disciplinate dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, potrebbero essere stabilite soltanto mediante una modificazione statutaria o con la normativa di attuazione dello statuto, entrambe da porre in essere secondo le procedure rispettivamente definite dagli invocati artt. 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948.

La questione non è fondata.

Con gli impugnati commi da 2 a 8 dell'art. 1 del decreto-legge in esame (oltre che con i commi 9, 10, 11 e 12 dello stesso articolo), il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni previsto dagli artt. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), e 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), al duplice fine - indicato dal comma 1 dell'art. 1 - del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Come si è visto al



punto 2., le previsioni di siffatti controlli esterni sulla gestione finanziaria delle Regioni si collocano nell'ambito materiale di legislazione concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, e questi, come più volte sottolineato da questa Corte, «sono [...] opponibili» anche agli enti ad autonomia differenziata, in quanto anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 60 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 219 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007). Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, del resto, trovano fondamento - come si è rammentato al punto 3. e come indicato dallo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.l. in esame - oltre che nell'art. 100, secondo comma, Cost. (il cui riferimento al controllo della Corte dei conti «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata), nella tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), cioè di principi che sono anch'essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata. Ciò conferma che dette attribuzioni della Corte dei conti debbono imporsi, in modo uniforme - nei termini, naturalmente, che sono propri di una normativa di principio - nell'intero territorio nazionale, senza che esse «possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale» (sentenza n. 219 del 2013; sul punto, si veda anche la sentenza n. 198 del 2012). Deve quindi concludersi che lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Peraltro, nella specie, non si ravvisa alcun contrasto con la normativa statutaria o di attuazione degli statuti. Da ciò l'infondatezza della questione promossa dalla Regione autonoma Sardegna.

6.3.3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna anche il comma 2 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, che introduce la relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. La ricorrente lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria - tutelata dall'art. 116 Cost. e dal Titolo IV dello proprio statuto - nonché dell'art. 65 dello stesso statuto (che stabilisce il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione statutarie) e delle relative norme di attuazione (in particolare, dell'art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 - Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), atteso che queste ultime esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti nell'ordinamento della Regione autonoma, consentendo i suddetti controlli soltanto «a richiesta del consiglio regionale».

La questione non è fondata.

Il controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa. Questa Corte ha espressamente affermato - anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale - che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013).

Alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, l'istituto disciplinato dalla norma impugnata, risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire - come osserva l'Avvocatura dello Stato - la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012). La relazione semestrale ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dei parametri invocati, posta la collocazione su piani distinti, seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali, delle funzioni intestate alla sezione regionale della Corte dei conti rispettivamente dall'art. 33, comma 4, del d.P.R. n. 902 del 1975, da un lato, e dall'impugnato art. 1, comma 2, del d.l. in esame, dall'altro. Da ciò segue la non fondatezza della questione.

6.3.4.- Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno impugnato i commi 3, 4 e 7 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.



Il comma 3 introduce una verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. Tale controllo consiste in un esame di detti bilanci e rendiconti - che sono trasmessi alle competenti sezioni regionali dai presidenti delle Regioni con una propria relazione - diretto alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti». La disposizione impugnata fa rinvio - ai soli fini, peraltro, delle «modalità e [...] procedure» dell'esame - ai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), i quali hanno introdotto l'obbligo degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali di trasmettere alle sezioni regionali della Corte dei conti, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio di competenza.

Il comma 4 stabilisce che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini della verifica prevista dal comma 3, accertino altresì che detti rendiconti tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale. Il comma mantiene ferma la disciplina in tema di controlli sugli enti del settore sanitario prevista dall'art. 2, comma 2-sexies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), dall'art. 2, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dall'art. 32 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

Il comma 7 disciplina l'esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4, stabilendo che, qualora la sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, dalla pronuncia di accertamento da essa emessa discende l'«obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». Stabilisce altresì che, qualora la Regione (*rectius*: l'amministrazione interessata, potendosi trattare anche degli enti del Servizio sanitario nazionale) non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica degli stessi da parte della sezione regionale di controllo dia esito negativo, «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

Va osservato che i controlli introdotti dagli impugnati commi 3, 4 e 7 hanno carattere successivo, essendo effettuati su documenti di bilancio già approvati. Depongono, univocamente, in tale senso i seguenti argomenti: la locuzione «bilanci preventivi e [...] rendiconti consuntivi» (comma 3) deve ritenersi riferita, in assenza di ulteriori specificazioni, a bilanci e a rendiconti approvati; la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa (prevista dal comma 7) non può che riferirsi a programmi attuabili, condizione possibile solo in base a documenti di bilancio approvati; il riferimento, sempre al comma 7, ai «provvedimenti» idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, presuppone, ancora una volta, l'esistenza di bilanci e rendiconti approvati (infatti, se la norma avesse riguardato bilanci e rendiconti in corso di approvazione, il legislatore avrebbe fatto riferimento ad «interventi» e non a «provvedimenti correttivi» degli stessi). Nel senso del carattere successivo dei controlli de quibus si sono, in effetti, espresse varie sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (si veda, per esempio, sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 243/2013/FRG del 21 ottobre-5 novembre 2013).

Secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, i commi impugnati, dettando una disciplina difforme da quella dell'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, cioè dalla normativa di attuazione dello statuto alla quale è riservata la materia dei controlli della Corte dei conti sulla Regione, e, in particolare, prevedendo un controllo di natura non collaborativa ma «coercitiva» - in quanto può fare insorgere gli «obblighi di regolarizzazione e [le] sanzioni specifiche» previsti dal comma 7 - «che non è ammesso né dallo Statuto e dalle sue norme di attuazione, né dallo stesso Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che ha soppresso i controlli ad effetto giuridico preclusivo prima esistenti», viola, oltre al suddetto art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, l'art. 116 Cost., l'autonomia finanziaria spettante alla Regione ai sensi del Titolo IV del suo statuto speciale e l'art. 65 dello stesso statuto che stabilisce il procedimento per l'adozione della normativa di attuazione statutaria.

Le due ricorrenti deducono poi che gli stessi commi, prevedendo un controllo della Corte dei conti sulla legge regionale, con la quale è approvato il bilancio regionale - controllo che, secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, sarebbe in alcuni casi di costituzionalità in quanto avrebbe come parametri «l'art. 81, l'art. 119, co. 6, i vincoli del patto di stabilità» - che «si sovrappone alle competenze della Corte costituzionale (artt. 127 e 134 Cost.)», oltre



che a quelle della stessa Corte dei conti in materia di parificazione del rendiconto regionale (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) o che «determina l'alterazione del regime della legge regionale [...] che è definito da norme di rango costituzionale e non può essere modificato da una fonte legislativa ordinaria» (Regione autonoma Sardegna; si veda anche il punto 6.3.1.4.), violerebbero, secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli artt. 127 e 134 Cost. e gli artt. 33 e 36 del d.P.R. n. 902 del 1975; secondo la Regione autonoma Sardegna, l'art. 33 del proprio statuto speciale e l'art. 127 Cost. (la stessa Regione autonoma Sardegna, peraltro, pur richiamando anche l'art. 33 del proprio statuto, correttamente afferma che ad essa si applica, piuttosto - ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - l'art. 127 Cost., in quanto tale disposizione, stabilendo che il sindacato sulla legittimità costituzionale delle leggi regionali sia esercitato in via successiva, prevede, per tale parte, una forma di autonomia più ampia rispetto a quella già attribuita alla Regione da detto art. 33 dello statuto, che dispone che tale sindacato sia esercitato, invece, in via preventiva).

Le ricorrenti censurano poi specificamente il comma 7 dell'art. 1 del citato decreto-legge.

Secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, tale comma 7 viola l'«autonomia legislativa e finanziaria regionale», perché, col prevedere la sanzione della preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa approvati con legge regionale, «incide sul regime di efficacia delle leggi regionali di settore, che è fissato da norme costituzionali e non è disponibile da parte del legislatore ordinario».

Ad avviso della Regione autonoma Sardegna, l'impugnato comma 7 violerebbe, come già esposto ai punti, rispettivamente, 6.3.1.3. e 6.3.1.6.: a) gli artt. 3, 4 e 5 del suo statuto speciale (i quali enumerano le competenze legislative, rispettivamente, esclusiva, concorrente e integrativa/attuativa della Regione), l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (che, «in ragione della clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», conferisce alla Regione ulteriori competenze legislative in via concorrente o residuale), nonché l'art. 6 dello stesso statuto speciale (che stabilisce che la Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa) e l'art. 118 Cost., anch'esso «in riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001», perché la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa da esso prevista «si traduce nell'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione» dalle invocate disposizioni statutarie e costituzionali; b) gli artt. 7 e 8 dello statuto speciale sardo e l'art. 119 Cost. (i quali «assicurano alla Regione autonomia finanziaria qualificata»), l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», l'art. 116 Cost., gli artt. 54 e 56 dello statuto speciale e l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 («che prevedono la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna [almeno] attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria»), gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna e l'art. 117 Cost. («che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa»), perché stabilisce, con norme di dettaglio, un controllo di natura non collaborativa, suscettibile di conseguenze «sanzionatorie e repressive» come la citata preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Infine, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che il comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, ove inteso nel senso dell'assenza di strumenti di tutela giurisdizionale avverso le pronunce della Corte dei conti di accertamento delle irregolarità e di verifica negativa dei provvedimenti regionali diretti a rimuovere le stesse e a ripristinare gli equilibri di bilancio, viola gli artt. 24 e 113 Cost.

6.3.4.1.- Le censure promosse nei confronti di tutti e tre i commi 3, 4 e 7 dell'art. 1 del decreto-legge in esame devono essere esaminate separatamente con riguardo, da un lato, ai commi 3 e 4, dall'altro, al comma 7. Infatti, tali disposizioni, disciplinando, rispettivamente, le parti, l'oggetto e il parametro del giudizio di controllo (commi 3 e 4) e gli interventi che gli enti controllati sono tenuti a porre in essere in séguito alla pronuncia di tale giudizio nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi (comma 7), presentano contenuti precettivi tra loro autonomi, suscettibili di essere diversamente valutati, anche sul piano della loro legittimità costituzionale.

6.3.4.2.- Dette censure, per la parte in cui si riferiscono ai commi 3 e 4, non sono fondate.

6.3.4.2.1.- Vanno, anzitutto, rigettate le doglianze, prospettate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui i commi impugnati avrebbero: a) invaso un ambito riservato alla normativa di attuazione dello statuto speciale; b) previsto un controllo di carattere «non [...] collaborativo ma coercitivo».

Infatti, quanto al primo aspetto, si è già visto, al punto 6.3.2., che lo Stato può prevedere, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente a esso spettante nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» e al fine di realizzare interessi costituzionalmente protetti, forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, salvo il limite che esse non contrastino, in modo puntuale, con tale normativa statutaria o di attuazione degli statuti. Né tale limite è stato, nella specie, superato, atteso che il controllo successivo sulla gestione finanziaria regionale previsto dalle disposizioni impuginate si colloca su un piano palesemente distinto rispetto sia al controllo sulla gestione in senso stretto (sentenza



n. 179 del 2007) sia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione - il quale, analogamente alla verifica del rendiconto generale dello Stato, alla cui disciplina rinvia l'art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 902 del 1975, ha natura di controllo preventivo sugli atti (che si conclude con la decisione di parificazione) e non successivo sulla gestione finanziaria - previsti dagli invocati artt. 33 e 36 del d.P.R. n. 902 del 1975.

Sotto l'aspetto, poi, del lamentato carattere non collaborativo del controllo previsto, è sufficiente osservare che il controllo sui bilanci e sui rendiconti delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui agli impugnati commi 3 e 4, considerato in sé - cioè a prescindere da quanto previsto (esclusivamente) dal comma 7 circa gli obblighi discendenti dalla pronuncia del giudizio di controllo e le conseguenze del mancato rispetto degli stessi - consiste nel mero esame di tali bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la finalità indicata dal comma 3 (cioè «per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»); esame che è idoneo a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate ma che non implica, di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo (sentenza n. 179 del 2007).

6.3.4.2.2.- Sono ugualmente non fondate, sempre per la parte in cui si riferiscono ai commi 3 e 4 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, le censure con le quali le ricorrenti Regioni autonome hanno lamentato che dette disposizioni prevedono un controllo della Corte dei conti che, là dove ha come oggetto i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni - approvati entrambi, come noto, con legge regionale - invaderebbe la competenza di questa Corte quale unico organo al quale gli artt. 127 e 134 Cost. attribuiscono il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e altererebbe il sistema del controllo della legittimità costituzionale delle stesse leggi stabilito dall'art. 127 Cost. (Regione autonoma Sardegna). Va osservato, in proposito, che un dubbio in ordine alla sussistenza di tali violazioni potrebbe insorgere solo laddove il sindacato sulle leggi regionali di approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni assegnato alla Corte dei conti dagli impugnati commi 3 e 4 fosse suscettibile di produrre effetti giuridici impeditivi dell'efficacia di tali leggi, così come è proprio (art. 136 Cost.) del controllo di costituzionalità delle leggi regionali introdotto dal ricorso del Governo e affidato a questa Corte a norma degli invocati artt. 127 e 134 Cost. Come si è visto al punto 6.3.4.2.1., gli impugnati commi 3 e 4, in sé considerati, prevedono un esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni che, avendo come esito la mera segnalazione delle disfunzioni, eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è invece insuscettibile di incidere sull'efficacia delle leggi regionali con le quali detti bilanci e rendiconti sono approvati. Tale rilievo basta a escludere che gli impugnati commi 3 e 4 abbiano introdotto, in quanto tali, un sindacato di legittimità delle leggi di approvazione dei bilanci regionali idoneo ad incidere sul regime del controllo di costituzionalità delle leggi regionali definito dagli artt. 127 e 134 Cost. e sulle competenze di questa Corte.

6.3.4.3.- Le censure aventi a oggetto il comma 7 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, vanno scrutinate separatamente per la parte di tale comma che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi, rispettivamente delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. Infatti, la circostanza che i bilanci preventivi e i rendiconti delle Regioni siano approvati, come si è detto, a differenza di quelli degli enti del Servizio sanitario nazionale, con legge (regionale), implica che i controlli sugli stessi si traducano in controlli su una legge, il che pone problemi peculiari in punto di legittimità costituzionale degli stessi.

6.3.4.3.1.- Muovendo dalle censure aventi ad oggetto l'impugnato comma 7, per la parte di esso che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, devono, anzitutto, essere scrutinate quelle - che è utile trattare in un unico contesto - con le quali le ricorrenti hanno dedotto la lesione: dell'«autonomia legislativa [...] regionale» (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e della competenza legislativa garantita dagli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto speciale e dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (Regione autonoma Sardegna) nonché degli artt. 127 e 134 Cost., in quanto il comma impugnato avrebbe introdotto un sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi di approvazione dei bilanci e dei rendiconti regionali che «si sovrappone» a quello spettante a questa Corte (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e del (solo) art. 127 Cost. per avere lo stesso comma modificato il sistema del controllo della legittimità costituzionale delle leggi regionali previsto da tale disposizione costituzionale (Regione autonoma Sardegna).

Tali questioni sono fondate nei termini di séguito precisati.

Il comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 disciplina, come si è detto, gli interventi che gli enti controllati e, tra questi, le Regioni, sono tenuti a porre in essere in séguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi. In particolare, in base a tale disposizione, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'«obbligo di adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a



ripristinare gli equilibri di bilancio», cioè, nella specie, l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Dall'omissione della trasmissione di detti provvedimenti o dalla verifica negativa della sezione regionale di controllo della Corte dei conti in ordine agli stessi, deriva la preclusione («è preclusa») dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ciò che equivale, nella sostanza, all'attribuzione, a tali omissioni e verifica negativa, di un vero e proprio effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale in base alla quale dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta.

La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi). Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che - come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione - è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.

L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta pertanto, anzitutto, con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

Quanto alle censure di violazione degli artt. 127 e 134 Cost., va rammentato che il controllo, da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto - in base alla norma in esame - alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, del decreto-legge suddetto). Tale controllo ha, dunque, come parametro, almeno in parte, norme costituzionali; in particolare, oltre all'art. 119, sesto comma, Cost., espressamente indicato, l'art. 81 Cost., che dei menzionati «equilibri economico-finanziari», anche delle Regioni, costituisce la garanzia costituzionale. Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, «che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere», sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana). Da ciò la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha a oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti.

L'art. 1, comma 7, del decreto-legge in esame, deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.



Le ulteriori questioni promosse dalle ricorrenti nei confronti di tale disposizione, per la parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, sono assorbite.

6.3.4.3.2.- Passando all'esame delle censure che hanno a oggetto il comma 7 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge per la parte che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, vanno anzitutto esaminate quelle con le quali le ricorrenti hanno denunciato detto comma in riferimento: *a)* all'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, all'art. 116 Cost., all'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dal Titolo IV del suo statuto speciale e all'art. 65 dello stesso statuto, perché, senza seguire la procedura stabilita dallo statuto speciale per l'adozione della normativa di attuazione statutaria (art. 65), prevede un controllo diverso da quello definito dalla vigente normativa di attuazione (art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975) e di natura non collaborativa, ma «coercitiva» (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia); *b)* alle competenze legislativa e amministrativa garantite alla Regione autonoma Sardegna, rispettivamente, dagli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto speciale e dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché dall'art. 6 dello stesso statuto speciale e dall'art. 118 Cost., perché la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa da esso prevista «si traduce nell'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione» da tali disposizioni statutarie e costituzionali (Regione autonoma Sardegna); *c)* agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale per la Sardegna e all'art. 119 Cost. (i quali «assicurano alla Regione autonomia finanziaria qualificata»), all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», all'art. 116 Cost., agli artt. 54 e 56 dello stesso statuto speciale sardo e all'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 («che prevedono la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna [almeno] attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria»), agli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna e all'art. 117 Cost. («che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa»), perché stabilisce, con norme di dettaglio (nella materia «coordinamento della finanza pubblica»), un controllo di natura non collaborativa suscettibile di conseguenze «sanzionatorie e repressive».

Le questioni non sono fondate.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce, anzitutto, che lo Stato non potrebbe, senza seguire la procedura stabilita dallo statuto speciale per l'adozione della normativa di attuazione statutaria, prevedere controlli diversi da quelli definiti dalla vigente normativa di attuazione.

Tale doglianza non è fondata per le ragioni ampiamente esposte ai punti 3., 6.3.2., e 6.3.4.2.1. Si è visto, infatti, in quelle sedi, che lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» e, al fine di realizzare interessi costituzionalmente protetti, ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalla relative norme di attuazione, salvo che esse contrastino, in modo puntuale, con tale normativa statutaria o di attuazione degli statuti. Tale contrasto - in particolare, con l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975 - come visto al punto 6.3.4.2.1. è, nella specie, insussistente.

Le ricorrenti Regioni autonome lamentano poi che, in violazione degli invocati parametri, gli esiti del controllo operato dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti previsti dal comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge in esame avrebbero natura non collaborativa, ma «coercitiva» (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e consisterebbero in «conseguenze sanzionatorie e repressive» (Regione autonoma Sardegna). La Regione autonoma Sardegna aggiunge che detti esiti potrebbero comportare «l'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione».

Tali doglianze non sono fondate.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

Per l'effettivo conseguimento di tale scopo, l'impugnato comma 7 ha stabilito - come già visto al punto 6.3.4.3.1., con riguardo alla parte di tale comma che si riferisce agli esiti del controllo sui bilanci delle Regioni - che l'accertamento, da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti, delle carenze di maggiore gravità elencate dal comma stesso, fa sorgere l'obbligo, in capo all'ente controllato, di adottare i provvedimenti di modificazione del bilancio o del rendiconto necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Lo stesso comma 7 prevede poi - come pure si è visto al punto 6.3.4.3.1. - che l'inosservanza di detto obbligo, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto



di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Si tratta, dunque, di effetti - attribuiti dalla disposizione impugnata alle pronunce di accertamento della Corte dei conti - chiaramente cogenti nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati.

Siffatti esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti del Servizio sanitario nazionale sono volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti. Essi comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, tuttavia - come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 - si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea. La ragionevolezza, in funzione della tutela dell'indicato interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e dell'unità economica della Repubblica, degli esiti del controllo finanziario della Corte dei conti sui bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale previsti dall'impugnato comma 7 - i quali consentono di garantire il rispetto dei menzionati interessi costituzionali anche quando l'ente controllato non vi provveda spontaneamente - comporta l'infondatezza delle doglianze avanzate dalle ricorrenti in ordine al carattere «coercitivo» e «sanzionatorio e repressivo» degli stessi. Tale conclusione, del resto, è ancor più valida a séguito dell'imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, della fondamentale regola dell'equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla citata legge costituzionale), del cui rispetto la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono essenziali presidi.

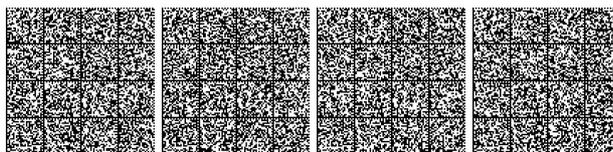
La Regione autonoma Sardegna lamenta, infine, che l'impugnato comma 7 eccederebbe dai limiti propri di un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» in quanto avrebbe natura di norma di dettaglio.

Neanche tale doglianza è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato la possibilità per il legislatore statale di prevedere, nell'esercizio della propria competenza legislativa a determinare i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», forme di controllo finanziario della Corte dei conti sugli enti territoriali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, le quali trovino fondamento, come nella specie (punto 6.3.2.), negli artt. 28, 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, e 119 Cost. (sentenze n. 219 e n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006, n. 29 del 1995). Tale competenza legislativa dello Stato comprende anche la determinazione degli esiti dei predetti controlli e, in particolare, la disciplina degli effetti delle pronunce adottate dalla Corte dei conti a conclusione del giudizio di controllo, in quanto parte integrante del medesimo. La Corte dei conti, del resto, è un Istituto che, ancorché posto al servizio dello Stato-ordinamento e non già soltanto dello Stato-apparato (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 267 del 2006, n. 29 del 1995), appartiene pur sempre all'ordinamento statale (sentenza n. 224 del 1999): ciò esclude che il contenuto e gli effetti delle sue pronunce possano essere disciplinati dal legislatore regionale. L'impugnato comma 7, pertanto, stabilendo, come visto, gli esiti del controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, costituisce un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica».

6.3.4.3.3.- Sempre in ordine all'impugnazione del comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge in esame per la parte che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, va, in ultimo, esaminata la censura con la quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta che tale disposizione, ove intesa nel senso dell'assenza di strumenti di tutela giurisdizionale avverso le pronunce della Corte dei conti di accertamento delle irregolarità e di verifica negativa dei provvedimenti regionali, violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost.

Come visto al punto 6.3.4.3.2., il comma impugnato, allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti, ha attribuito alle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo della stessa Corte, da esso previste, effetti non meramente collaborativi - come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate - ma imperativi nei riguardi degli enti del Servizio sanitario nazionale e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti. Tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti possono, perciò, ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti del Servizio sanitario nazionale. Ne discende che - contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - nei confronti delle stesse situazioni giuridiche soggettive non può essere esclusa la garanzia della tutela dinanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost. (sentenza n. 470 del 1997). Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela. L'identificazione di tale tutela costituisce, tuttavia, un problema interpretativo della normativa vigente la cui risoluzione esula, ovviamente, dall'oggetto del presente giudizio. La questione promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è, quindi, infondata, non comportando la disposizione impugnata alcun vulnus al diritto di agire in giudizio, da ritenere, invece, garantito.



6.3.5.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna anche il comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

Secondo la ricorrente, la norma impugnata, regolando «la struttura del rendiconto della Regione», violerebbe l'art. 4, numero 1), dello statuto speciale di autonomia - che attribuisce alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia «ordinamento degli Uffici», che «comprende la contabilità regionale» - o l'art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole».

La questione non è fondata.

Come si è esposto al punto 2., le disposizioni dell'art. 1 del d.l. in esame costituiscono norme di principio in materia di «armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica», opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare. Ne consegue che il legislatore statale ben può, legittimamente, dettare norme di principio le quali prevedono che le introdotte verifiche sui rendiconti includano anche le partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché i risultati della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, senza con ciò invadere l'ambito di competenza riservato alla potestà legislativa primaria della Regione. Ciò risponde anzitutto all'esigenza, può volte ribadita da questa Corte, di porre quei principi funzionali a garantire l'armonizzazione dei bilanci e dei conti degli enti territoriali che trovano espresso radicamento nel titolo competenziale individuato dall'art. 117, terzo comma, Cost., e sono pertanto opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare. Pertanto quest'ultimo non risulta, al di là di detti principi, vincolato nelle modalità di redazione del rendiconto stesso, né leso in ambiti di competenza riservati alla sua potestà legislativa primaria. Detta armonizzazione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, risulta altresì funzionale a garantire il raffronto tra i bilanci pubblici degli enti territoriali, specie per prevenire squilibri di bilancio in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. e garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica cui partecipano anche le autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2013 e n. 425 del 2004).

Non sussiste pertanto il censurato contrasto.

6.3.6.- È impugnato anche il comma 5 dell'art. 1 del citato decreto-legge, il quale prevede che il rendiconto generale della Regione sia parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39 e 41 del testo unico approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti). Sono rispettivamente invocati, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia l'art. 116 Cost., il Titolo IV dello statuto di autonomia e l'art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 902 del 1975, che, tra l'altro, attribuisce alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti le decisioni in materia di parificazione del rendiconto generale della Regione ai sensi degli artt. 39 e 41 del citato regio decreto n. 1214 del 1934; e, dalla Regione autonoma Sardegna, gli artt. 7 e 8 dello statuto di autonomia (che disciplinano l'autonomia finanziaria della Regione) e l'art. 119 Cost. (anche in relazione all'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che disciplina il «giudizio di verifica» sul rendiconto generale della Regione da parte della sezione regionale della Corte dei conti).

La questione non è fondata.

Nel caso in esame, la norma impugnata non è lesiva dell'autonomia regionale e degli invocati parametri costituzionali e statutari, dal momento che le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno già a suo tempo introdotto discipline sostanzialmente analoghe al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, previsto dagli artt. 39 e 41 del richiamato testo unico approvato con il regio decreto n. 1214 del 1934, secondo un modulo procedimentale sostanzialmente analogo a quello introdotto dalla norma in esame. Da ciò segue che, nei confronti delle Regioni ricorrenti, non sussiste alcun obbligo di adeguamento, in conseguenza del comma 16 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, all'impugnato comma 5 dello stesso articolo.

6.3.7.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura anche il comma 6 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge, il quale dispone che «il Presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale».

La ricorrente si duole della lesione dell'art. 4, numero 1), del proprio statuto di autonomia, che attribuisce alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia «ordinamento degli Uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», dell'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975 (che disciplina i controlli della Corte dei conti nella Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché della lesione dell'«autonomia organizzativa regionale».



Osserva la Regione ricorrente che le menzionate “Linee guida” sembrerebbero riguardare non già la relazione annuale, ma il sistema dei controlli interni, sicché è possibile che il legislatore statale sia incorso in un lapsus calami (in luogo di «adottato» dovrebbe leggersi «adottata»); in caso contrario, ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la disposizione in parola, essendo riconducibile all’ambito materiale dell’organizzazione regionale, violerebbe l’art. 4, numero 1), del proprio statuto di autonomia o l’art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole» ai sensi dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La questione non è fondata.

Come osservato dalla ricorrente nella memoria depositata l’8 novembre 2013, l’impugnato comma 6 è stato attuato con la delibera della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 11 febbraio 2013, n. 5, recante «Linee guida per la relazione annuale del Presidente della regione sulla regolarità della gestione, sull’efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni, ai sensi dell’articolo 1, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012». La disposizione censurata deve, pertanto, essere interpretata nel senso che le “Linee guida” non riguardano il sistema dei controlli interni, ma la relazione annuale del Presidente della Regione, in conformità, del resto, ai lavori preparatori. Ne consegue che la norma impugnata sfugge alla censura della ricorrente.

La questione promossa, in via subordinata, in riferimento all’art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, non è fondata.

La suddetta relazione del Presidente della Regione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti sulla regolarità della gestione e sull’efficacia e sull’adeguatezza del sistema dei controlli interni, ben lungi dal sovrapporsi all’ambito competenziale preservato dal parametro invocato, costituisce istituto funzionale a garantire quel raccordo tra controlli interni ed esterni, finalizzati a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli posti dal diritto dell’Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995), estensibili anche alle autonomie speciali (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007).

6.3.8.- La Regione autonoma Sardegna censura anche il comma 8 dell’art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, il quale prevede che le relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti siano «trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell’economia e delle finanze per le determinazioni di competenza», lamentando la lesione degli artt. 7 e 8 del proprio statuto di autonomia e dell’art. 119 Cost. (che assicurano «autonomia finanziaria qualificata» alla Regione), dell’art. 117, terzo comma, Cost. (che disciplina la potestà legislativa regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica»), degli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto e dell’art. 117 Cost. (che attribuiscono alla Regione funzioni legislative e amministrative), in quanto la norma impugnata prevedrebbe un controllo di natura non collaborativa e suscettibile di determinare conseguenze «sanzionatorie e repressive» quali la trasmissione delle relazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell’economia e delle finanze «per le determinazioni di competenza».

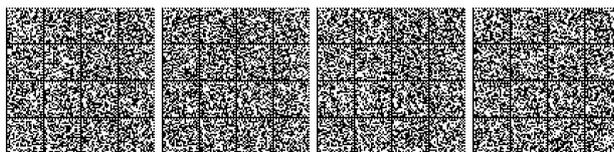
La questione è inammissibile.

La censura, rivolta invero al comma 8, unitamente all’impugnato comma 7, si connota per la genericità dei motivi, non sorretti da adeguate argomentazioni, atteso che la ricorrente Regione autonoma Sardegna non spiega in alcun modo quali sarebbero le «determinazioni di competenza» della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell’economia e delle finanze di cui si duole e le asserite conseguenze «sanzionatorie e repressive» che sarebbero lesive dell’autonomia regionale.

È principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l’oggetto della questione di costituzionalità», ma deve, altresì, «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006; nonché ordinanza n. 123 del 2012), ponendosi la esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentalmente» (tra le tante, sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005; nonché ordinanza n. 123 del 2012). Da ciò segue l’inammissibilità della questione (tra le tante, sentenze n. 41 del 2013; n. 114 del 2011; n. 310 del 2010).

6.3.9.- Le ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano anche l’art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge in esame, che disciplinano procedimenti di controllo sui gruppi consiliari dei consigli regionali.

Occorre anzitutto ribadire, come detto al punto 6.3.2., che, con i commi impugnati, il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, previsto dagli artt. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994 e 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, al duplice fine - indicato dal comma 1 dell’art. 1 del suddetto decreto-legge - del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei



vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea. Da ciò segue la non fondatezza delle censure mosse dalle ricorrenti in riferimento a tutti i parametri costituzionali (art. 116 Cost.), statutari e delle relative norme di attuazione evocati (artt. 54 e 56 dello statuto speciale per la Sardegna), le quali muovono dal presupposto errato che si tratti delle uniche fonti con le quali i controlli in parola possano essere disciplinati.

Quanto agli altri parametri evocati dalle ricorrenti, al fine di meglio inquadrare le questioni sottoposte all'esame della Corte, occorre osservare che le censure mosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna si basano sul presupposto che sussista un loro titolo di competenza esclusivo per la disciplina dei gruppi consiliari del consiglio regionale (e dei relativi controlli), desumibile dagli invocati parametri relativi all'autonomia legislativa e amministrativa della Regione (art. 117 Cost. e artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna), dall'autonomia finanziaria della Regione (art. 119 Cost. e artt. 7 e 8 dello statuto speciale per la Sardegna, di cui l'autonomia contabile del consiglio regionale sarebbe diretto riflesso), dalla fonte statutaria e dalla riserva da esso posta in favore della legge statutaria, di cui la disciplina dettata dal regolamento consiliare in materia di gruppi sarebbe diretto svolgimento (artt. 16, 17 e 18 dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia e art. 5 della legge statutaria n. 17 del 2007 del Friuli-Venezia Giulia; art. 15 dello statuto speciale per la Sardegna, che riserva alla legge regionale la determinazione della forma di governo, a cui sarebbe riconducibile l'attività dei gruppi consiliari e la disciplina dei contributi loro corrisposti; art. 26 dello statuto speciale per la Sardegna, che riserva alla legge regionale la fissazione dell'indennità di carica dei singoli consiglieri, ambito a cui sarebbe riconducibile anche la materia dell'erogazione dei contributi e dei controlli sui gruppi consiliari, onde assicurare l'indipendenza dei consiglieri ai sensi degli artt. 23 e 24 dello statuto), dall'ambito materiale riservato alle norme di attuazione che esaurirebbe il novero dei controlli costituzionalmente legittimi sui gruppi consiliari (art. 33 dello statuto per la Sardegna e art. 127 Cost.; art. 56, in combinato disposto con l'art. 7, dello statuto per la Sardegna; art. 116 Cost. e artt. 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978).

6.3.9.1.- I presupposti da cui muovono le ricorrenti non possono essere condivisi. Quanto ai caratteri dell'autonomia organizzativa e contabile dei consigli regionali, questa Corte ha infatti costantemente affermato la diversità di posizione e funzioni degli organi del Parlamento nazionale rispetto a quelli delle altre assemblee elettive (tra le tante, sentenze n. 306 e n. 106 del 2002). Tale orientamento è stato espressamente sviluppato sotto molteplici profili, inerenti alla posizione delle assemblee legislative nel sistema costituzionale e alla loro organizzazione, nonché al piano dei controlli e dei giudizi attribuiti alla Corte dei conti. Al riguardo, è stato ad esempio affermato che «non è possibile [...] considerare estesa ai consigli regionali la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che si è ritenuto operare, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale» (sentenza n. 292 del 2001, con richiami anche alle sentenze n. 110 del 1970 e n. 129 del 1981).

Ne consegue che, stando alla giurisprudenza di questa Corte, le assemblee elettive delle Regioni si differenziano, anche sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile, dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria (sentenze n. 292 del 2001 e n. 81 del 1975). Anche la sentenza n. 143 del 1968, richiamata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, pur affermando l'indipendenza dell'assemblea regionale, nega la suddetta assimilazione.

Alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, occorre ora procedere allo scrutinio delle norme impugnate, distinguendo le censure rivolte ai singoli commi censurati (9, 10, 11 e 12 dell'art. 1).

6.3.9.2.- Il comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge, disciplina il rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari e la relativa articolazione, prevedendo che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213); ciò al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità (con l'indicazione delle risorse trasferite e dei titoli in base ai quali sono effettuati i trasferimenti).

Le questioni relative al comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge non sono fondate.

La disposizione censurata non risulta lesiva, alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, dei parametri costituzionali e statutari invocati dalle ricorrenti, posti a presidio dell'autonomia regionale, di cui il consiglio costituisce la principale espressione rappresentativa.



Al riguardo, occorre premettere che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale.

I parametri evocati dalle ricorrenti preservano un ambito competenziale rimesso a fonti di autonomia che non risulta in alcun modo leso dall'introdotta tipologia di controlli che sono meramente "esterni" e di natura documentale. Da ciò segue l'infondatezza delle questioni.

6.3.9.3.- Passando ora all'esame delle specifiche censure, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, anche in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., che, riservando allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di legislazione esclusiva, determinerebbe «il divieto di fonti secondarie statali nella materie regionali», atteso che la disposizione impugnata, prevedendo che la struttura del rendiconto dei gruppi consiliari sia stabilita dalle "Linee guida", deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demanderebbe a detti organi l'esercizio di un potere «sostanzialmente normativo» anziché ricorrere alla legge.

La questione non è fondata.

La norma impugnata ha avuto attuazione con il citato d.P.C.m. 21 dicembre 2012. Quest'ultimo risulta, invero, privo di contenuto normativo, limitandosi ad indicare i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare quelle esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che dette esigenze di armonizzazione nella redazione dei documenti contabili sono strumentali a consentire la corretta raffrontabilità dei conti (tra le tante, sentenza n. 138 del 2013); ciò in quanto «la codificazione di parametri standardizzati» è funzionale a consolidare, sotto il profilo contabile, «le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica», inscindibilmente connessa alla «disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi» (*ex plurimis*, sentenze n. 309 e n. 176 del 2012; n. 52 del 2010).

Non sussiste, pertanto, il censurato contrasto.

6.3.9.4.- Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano specificamente i commi 10 e 11 dell'art. 1 del decreto-legge sopra indicato, nella parte in cui attribuiscono competenze al Presidente della Giunta regionale circa la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, deducendo, rispettivamente, la violazione dell'art. 12 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, che rimette alla legge statutaria la disciplina dei rapporti tra gli organi della Regione, e degli artt. 15 e 35 dello statuto per la Regione Sardegna - sia pure limitatamente all'impugnato comma 10 - che disciplinano il rapporto tra il Presidente della Regione Sardegna e il Consiglio regionale, in quanto sarebbe "ribaltato" il rapporto intercorrente tra i due organi.

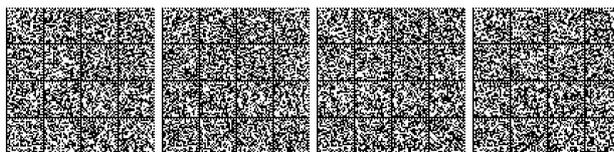
La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Le norme censurate individuano nel Presidente della Giunta l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, violando conseguentemente i parametri statuari evocati dalle ricorrenti. Questa Corte ha infatti costantemente affermato che il legislatore statale non può individuare l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, ancorché, nel caso in esame, al solo fine di raccolta e trasmissione degli atti in parola (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto, nonché n. 201 del 2008 e n. 387 del 2007).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale:

- del comma 10, primo periodo, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura relativa alla trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;

- del comma 10, secondo periodo, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura relativa alla trasmissione delle delibere sugli effettuati controlli della sezione regionale della Corte dei conti ai gruppi consiliari, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltrare» (conformemente, tra le tante, sentenze n. 50 del 2013; n. 52 del 2012; n. 217 del 2011; n. 269 del 2007; n. 85 del 1990).



6.3.9.5.- Quanto alle censure rivolte al comma 11, primo periodo, nella parte in cui individua nel Presidente della Giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, occorre rilevare che le fonti di autonomia e gli evocati parametri statutari, nonché le norme dei regolamenti consiliari, espressamente richiamati dalle ricorrenti, individuano nel Presidente del Consiglio regionale l'unico organo legittimato alla rappresentanza dell'assemblea elettiva, tra l'altro quale garante dell'autonomia consiliare.

La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha costantemente affermato il nesso di ausiliarità della Corte dei conti - specie nell'esercizio delle funzioni di "controllo referto" - nei confronti delle assemblee elettive, anche in specifico riferimento alle autonomie speciali (tra le tante, sentenza n. 267 del 2006).

Ne consegue che, stando alla richiamata giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale ben può legittimamente individuare il Presidente del Consiglio regionale quale organo titolare di funzioni inerenti alla trasmissione del rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 11, primo periodo, nella parte in cui individua il "presidente della regione", anziché il "presidente del consiglio regionale", quale destinatario della comunicazione affinché, in caso di riscontrate irregolarità, si provveda alla regolarizzazione del rendiconto di esercizio del gruppo consiliare precedentemente trasmesso.

6.3.9.6.- Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna impugnano i commi 11 e 12 dell'art. 1 del decreto-legge citato, lamentando la lesione degli ulteriori parametri richiamati al punto 6.3.9.

Al fine di procedere allo scrutinio delle norme impugnate, occorre distinguere le censure rivolte nei confronti dei diversi periodi in cui si articolano i commi censurati.

La questione relativa al comma 11, primo e secondo periodo, non è fondata.

Le disposizioni impugnate, nella parte in cui disciplinano le modalità di svolgimento dei controlli della sezione regionale sui rendiconti di esercizio dei gruppi consiliari - salvo quanto deciso *supra*, ai punti 6.3.9.4. e 6.3.9.5. - rimangono nell'alveo tracciato dalla più volte richiamata giurisprudenza di questa Corte circa il necessario carattere dei suddetti controlli, a cui è riconducibile anche il controllo meramente documentale sui rendiconti dei gruppi consiliari.

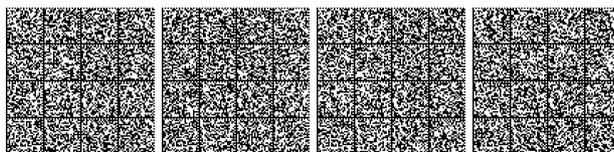
Anche il comma 11, ultimo periodo, nella parte in cui introduce l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, in caso di accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti, sfugge alle censure delle Regioni ricorrenti.

Contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, l'obbligo di restituzione può infatti ritenersi anzitutto principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari.

Detto obbligo è circoscritto dalla norma impugnata a somme di denaro ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale, che vanno quindi restituite, in caso di omessa rendicontazione, atteso che si tratta di risorse della cui gestione non è stato correttamente dato conto secondo le regole di redazione del rendiconto. Ne consegue che l'obbligo di restituzione discende causalmente dalle riscontrate irregolarità nella rendicontazione. Conseguentemente - sulla base del suddetto nesso di causalità - l'obbligo di restituzione risulta riconducibile alla richiamata procedura di controllo legittimamente istituita dal legislatore. Da ciò segue che, per gli stessi motivi esposti al punto 6.3.9.2., non sussistono i censurati contrasti.

6.3.9.7.- Occorre ora procedere allo scrutinio del comma 11 dell'impugnato art. 1 del decreto-legge in esame, limitatamente al terzo periodo, il quale prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva che l'eventuale decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, nel caso in cui il gruppo consiliare non provveda tempestivamente alla regolarizzazione, rientrerebbe nell'indispensabile funzione di vigilanza funzionale ad assicurare l'effettività del controllo (è richiamata ancora la sentenza n. 179 del 2007). Tale rilievo non può essere accolto.



La questione è fondata.

L'impugnato comma 11 introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007).

I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.).

Vanno pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi:

- l'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge in esame;
- l'art. 1, comma 11, quarto periodo, del citato decreto-legge, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;
- l'art. 1, comma 12, del medesimo decreto-legge, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue» (conformemente, tra le tante, sentenze n. 222 e n. 93 del 2013).

Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia con riguardo all'applicazione di detta norma a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le ulteriori questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dei commi 11 e 12 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge sono assorbite.

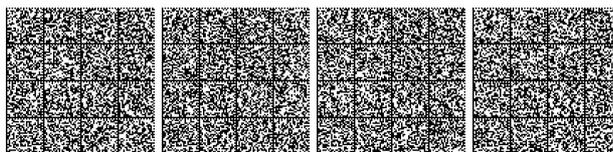
6.3.9.8.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna i commi 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 anche in specifico riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., atteso che le norme impugnate non garantirebbero idonei strumenti di tutela giurisdizionale contro la comunicazione di irregolarità (comma 11) e la delibera di non regolarità (comma 12), e la conseguente decadenza dal diritto all'erogazione del contributo, che ridonderebbero in una lesione dell'autonomia del consiglio regionale e dei gruppi consiliari.

La questione non è fondata.

Anche a prescindere dalla natura giuridica dei gruppi consiliari, l'eventuale pregiudizio immediato e diretto arrecato alle posizioni giuridiche soggettive non può che determinare - nel silenzio della norma - la facoltà dei soggetti controllati di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate da questa Corte come principi supremi dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 1999, punto 3.1. del Considerato in diritto; nonché n. 526 del 2000; n. 266 del 2009; n. 10 del 1993; n. 232 del 1989; n. 18 del 1982; n. 98 del 1965).

Ne discende che - contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - nei confronti delle norme impugnate non può essere esclusa, per i gruppi consiliari, la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (sentenza n. 470 del 1997). Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela, problema interpretativo della normativa vigente la cui definizione esula, ovviamente, dall'oggetto del presente giudizio. La questione promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è, quindi, infondata, non comportando la disposizione impugnata alcun *vulnus* al diritto di agire in giudizio, da ritenere, invece, garantito.

6.3.10.- Venendo alle questioni promosse nei confronti dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge in esame, dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, le ricorrenti deducono - come più diffusamente si è visto al punto 6.2. - l'illegittimità di tale comma in quanto esso le obbliga ad adeguare i propri ordinamenti a disposizioni di legge statale che, in considerazione dei controlli da queste introdotti, non previsti dai rispettivi statuti speciali né dalle relative norme di attuazione: a) richiederebbero, ai fini di tale adeguamento, l'adozione di una normativa di attuazione statutaria (se non la revisione degli statuti speciali), da determinare in modo paritetico e non unilateralmente da parte dello Stato e



senza imposizione di termini (entrambe le ricorrenti), o, comunque, di una normativa concordata tra lo Stato e ciascuna Regione (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia); *b*) potrebbero imporsi agli enti ad autonomia speciale solo limitatamente ai principi da esse ricavabili (Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia); *c*) comporterebbero le lesioni delle attribuzioni costituzionali e statutarie, derivanti dall'adeguamento alle stesse, già denunciate in sede di impugnazione di ciascuna di esse (Regione autonoma Sardegna).

I primi due profili di doglianza non sono fondati. Infatti, come ampiamente evidenziato ai punti 2., 3., 6.3.2., 6.3.4.3.2., le disposizioni alle quali l'impugnato comma 16 impone alle Regioni a statuto speciale di adeguare i propri ordinamenti: *a*) costituiscono esercizio della competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali nelle materie «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «coordinamento della finanza pubblica»; *b*) sono opponibili anche agli enti ad autonomia differenziata, perché anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata.

Con il terzo profilo di doglianza, la Regione autonoma Sardegna lamenta - come già rilevato al punto 6.2.2. - l'incostituzionalità del comma 16 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 in quanto le imporrebbe di adeguare il proprio ordinamento a disposizioni dello stesso art. 1 (in particolare, i commi da 1 a 8, 9, 10, 11 e 12) che sono, a loro volta, incostituzionali e che essa ha, per tale ragione, impugnato in via autonoma. Considerati tali termini della questione, essa deve ritenersi fondata o no a seconda che siano state, rispettivamente, accolte o rigettate le questioni promosse dalla stessa Regione autonoma Sardegna nei confronti degli altri commi dell'art. 1 in esame, da essa impugnati. In proposito, sono state accolte, come visto, le questioni promosse dalla Regione ricorrente nei confronti: *a*) del comma 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; *b*) del comma 10, primo periodo, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della regione»; *c*) del comma 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltro»; *d*) del comma 11, terzo periodo; *e*) del comma 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegua alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; *f*) del comma 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue».

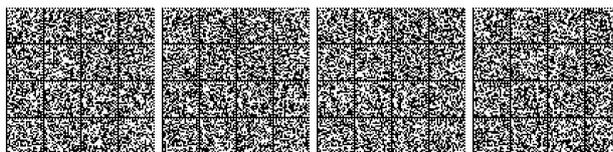
Pertanto, il comma 16 dell'art. 1 del decreto-legge in esame, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento a tali disposizioni. La questione promossa dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del medesimo comma 16 dell'art. 1 del d.l. in esame deve, invece, essere rigettata con riguardo alla parte di tale comma che impone agli enti ad autonomia differenziata di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dello stesso art. 1, disposizioni oggetto di questioni, promosse dalla stessa Regione, che sono state rigettate e, quindi, nella parte in cui impone a detti enti l'adeguamento del proprio ordinamento ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, quest'ultimo limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, dell'art. 1 del decreto-legge in esame.

7. - Le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia impugnano l'art. 3, comma 1, lettera *e*), del sopra menzionato decreto-legge, che sostituisce l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) con gli artt. 148 e 148-*bis*, i quali prevedono che:

- le sezioni regionali della Corte dei conti verifichino periodicamente la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale mediante una procedura che vede il coinvolgimento del sindaco e del presidente della provincia e, ove previsto, del direttore generale, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, sulla base delle «linee guida» deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, e che prevede l'invio dei referti altresì al presidente del consiglio comunale o provinciale (art. 148, comma 1, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 174 del 2012);

- il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato possa attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), situazioni di squilibrio finanziario riferibili a determinati indicatori (art. 148, comma 2, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del d.l. in esame);

- siano previste sanzioni nei confronti degli amministratori in caso di mancata applicazione degli strumenti e delle metodologie di controllo introdotte per gli enti locali (art. 148, comma 4, del TUEL, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del d.l. in esame);



- le sezioni regionali della Corte dei conti procedano all'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica di specifici elementi suscettibili di pregiudicare gli squilibri economico-finanziari degli enti, tenendo conto anche delle partecipazioni societarie dell'ente locale il cui fatturato prevalentemente derivi da attività strumentali all'ente o dallo svolgimento di servizi pubblici, nonché, in caso di mancata adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le riscontrate irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (art. 148-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art 3, comma 1, lettera e), del d.l. in esame).

7.1. - La Regione autonoma Sardegna rivolge le medesime censure a tutte le norme impugnate, lamentando la violazione: dell'art. 3, comma 1, lettera b), in combinato disposto con l'art. 46 del proprio statuto di autonomia (i quali riservano il controllo sugli atti degli enti locali agli organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia coi principi delle leggi dello Stato e riconducono l'organizzazione degli enti locali alla potestà legislativa della Regione) e dell'art. 6 del medesimo statuto (che riserva alla Regione l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa), atteso che le disposizioni censurate affiderebbero a soggetti esterni all'ordinamento regionale l'esercizio di funzioni amministrative concernenti la diretta attuazione di norme che ricadono nell'ambito materiale della competenza legislativa della Regione autonoma Sardegna.

7.2. - La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna il comma 2 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, che attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato l'attivazione delle richiamate verifiche, deducendo la violazione dell'art. 4, numero 1-bis, del proprio statuto di autonomia (che attribuisce alla Regione potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali») e degli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), atteso che la norma impugnata affiderebbe allo Stato funzioni di controllo amministrativo sugli enti locali (nel settore dell'ordinamento finanziario e contabile), invadendo in tal modo la materia statutaria «ordinamento degli enti locali».

7.3. - Al riguardo, non possono essere accolti i rilievi formulati dall'Avvocatura generale dello Stato che asserisce la natura meramente collaborativa dei controlli introdotti dalle disposizioni impugnate, affermando altresì che queste ultime costituirebbero norme di coordinamento della finanza pubblica.

La questione relativa al comma 2 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), dell'indicato decreto-legge, è fondata, nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di interventi del legislatore statale volti ad acquisire dagli enti territoriali dati e informazioni utili, soprattutto a fini di coordinamento della finanza pubblica (tra le tante, sentenze n. 35 del 2005; n. 36 del 2004; n. 376 del 2003), anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia particolare (sentenza n. 425 del 2004).

Cionondimeno, nel caso in esame, la disposizione impugnata eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, circoscritto da questa Corte alla facoltà di disciplinare obblighi di trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, in quanto attribuisce non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in violazione degli invocati parametri statuari e delle relative norme di attuazione.

Con la sentenza n. 219 del 2013 (punto 16.5. del Considerato in diritto), questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, che attribuiva al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato poteri di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti territoriali analoghi a quelli previsti dalla norma impugnata nel presente giudizio. Anche quest'ultima eccede i limiti consentiti dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte. Alla stessa stregua della norma scrutinata nel precedente richiamato (sentenza n. 219 del 2013), la disposizione impugnata attribuisce ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, violando conseguentemente i parametri statuari e le relative norme di attuazione evocati dalle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.



Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata, se interpretata in relazione al successivo comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti, atteso che le sezioni regionali di controllo possono ricorrere soltanto indirettamente alle procedure ispettive disciplinate dal censurato comma 2, che rimangono, quindi, nella piena disponibilità dell'amministrazione centrale dello Stato.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge in esame, in riferimento all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, anche in relazione agli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, e in riferimento all'art. 3, comma 1, lettera b), in combinato disposto con l'art. 46 dello statuto speciale per la Sardegna. Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

7.4. - Va conseguentemente dichiarata, per gli stessi motivi, l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del citato decreto-legge - impugnato dalla sola Regione autonoma Sardegna - il quale prevede che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure previste dal comma 2.

Va precisato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del medesimo decreto-legge, essendo fondata sugli evocati parametri statutari e sulle relative norme di attuazione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di dette norme, limitatamente alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

7.5. - La Regione autonoma Sardegna impugna anche gli artt. 148, commi 1 e 4, e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del menzionato decreto-legge.

La censura rivolta al comma 4 dell'art. 148 è inammissibile per genericità dei motivi non sostenuti da adeguate argomentazioni, limitandosi il ricorso ad affermare, senza ulteriori specificazioni, la lesività della disposizione in esame rispetto ai parametri statutari invocati in relazione agli altri commi degli impugnati artt. 148 e 148-bis, come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, senza illustrare sufficientemente le ragioni che determinerebbero le dedotte lesioni (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2013; 114 del 2011; n. 310 del 2010; nonché ordinanza n. 123 del 2012).

7.5.1. - La questione promossa in relazione al comma 1 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, non è fondata.

La disposizione censurata si limita infatti a disciplinare procedure di raccordo tra i controlli esterni di natura collaborativa intestati alle sezioni regionali della Corte dei conti, ai quali questa Corte ha già ricondotto verifiche periodiche sulla legittimità e la regolarità della gestione economico-finanziaria, anche in espresso riferimento alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenza n. 179 del 2007), e i controlli interni funzionali a garantire il rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. Ciò al fine di garantire quel fondamentale raccordo tra controlli esterni e controlli interni, volti a garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, i parametri costituzionali sugli equilibri di bilancio e i vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995), estensibili anche alle autonomie speciali (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007).

I controlli disciplinati dalla norma impugnata si pongono pertanto su un piano distinto rispetto a quello disciplinato dagli invocati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione (sentenza n. 60 del 2013): i primi sono infatti svolti in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81 e 119 Cost.), anche in relazione al rispetto degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), distinti dai parametri in riferimento ai quali si svolgono i controlli disciplinati nell'ambito competenza riservato alle norme di attuazione statutaria (sentenza n. 60 del 2013).

Interpretata in questi termini, la norma impugnata sfugge alle censure della ricorrente Regione autonoma Sardegna, in quanto non è lesiva né degli evocati parametri statutari, inidonei a delimitare l'ambito dei controlli legittimamente attribuibili dal legislatore statale alla Corte dei conti (art. 3, comma 1, lettera b, in combinato disposto con l'art. 46 dello statuto), né dell'art. 6 dello statuto (che riserva alla Regione l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa), atteso che ben si giustifica l'attribuzione dei suddetti controlli ad un organo terzo ed imparziale - quale si configura la Corte dei conti per costante giurisprudenza di questa Corte - che rappresenta lo Stato-ordinamento.

7.5.2. - La questione relativa all'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, non è fondata.

La ricorrente Regione autonoma Sardegna lamenta la violazione dei medesimi parametri invocati in riferimento alle censurate disposizioni dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del citato decreto-legge.



Quanto alle censure rivolte al comma 2 dell'art. 148-*bis*, che amplia le introdotte verifiche sui rendiconti degli enti locali anche alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente, occorre osservare che detta estensione è funzionale, da un lato, a garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio.

Quanto alle censure rivolte ai commi 1 e 3 dell'art. 148-*bis*, questa Corte, pronunciandosi dapprima sulle norme che hanno istituito i controlli finanziari (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005) - espressamente richiamati dalle norme impugnate - e successivamente sul censurato art. 148-*bis*, ha già affermato che il suddetto controllo è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali (inclusi quelli dotati di autonomia speciale), ponendosi conseguentemente su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti "speciali" di autonomia (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), questa Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007).

Sviluppando questi consolidati orientamenti, questa Corte, con la sentenza n. 60 del 2013, ha affermato che «l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio». Detti controlli pertanto non sono lesivi dell'ambito riservato alle norme di attuazione in quanto si collocano su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti "speciali" di autonomia, «almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (sentenza n. 60 del 2013), a cui sono riconducibili tutte le norme impugnate dalla ricorrente Regione autonoma Sardegna.

Non sussiste pertanto il censurato contrasto.

8. - Le Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento (queste ultime limitatamente ai commi 1, 2 e 3) impugnano anche l'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, che:

- disciplina il rafforzamento degli strumenti utilizzabili per l'analisi della spesa pubblica presso gli enti territoriali affidati al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi, istituito dall'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 6 luglio 2012, n. 94, anche mediante i Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato;

- affida a detti Servizi ispettivi lo svolgimento di analisi su campione relative all'efficienza dell'organizzazione e alla sostenibilità dei bilanci, sulla base di specifici indicatori di squilibrio finanziario e secondo modelli di accertamento concordati dalla Ragioneria generale dello Stato con il Commissario stesso (art. 6, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012), funzionali ai controlli e alle verifiche svolte dalle sezioni regionali della Corte dei conti;

- affida alla Sezione autonomie della Corte dei conti il compito di: definire, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali; emanare la delibera di orientamento alla quale le sezioni regionali si conformano in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva (art. 6, commi 3 e 4, del d.l. n. 174 del 2012).

8.1. - Le censure mosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia possono essere suddivise in due gruppi.

Quanto all'asserita esclusiva riserva dell'amministrazione regionale in materia di controlli sugli enti locali, con particolare riferimento alla finanza locale, la ricorrente deduce la violazione: dell'art. 4, numero 1-*bis*), dello statuto di autonomia e dell'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, che attribuiscono alla Regione la competenza legislativa in materia, rispettivamente, di «ordinamento degli enti locali» e di «finanza locale»; dell'art. 60 dello statuto di autonomia (che riserva il controllo sugli atti degli enti locali ad organi della Regione); dell'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, il quale prevede che la Corte dei conti eserciti sugli enti locali solo il controllo di gestione in senso stretto; del Titolo IV e dell'art. 63, comma 5, dello statuto di autonomia, che regolano la speciale autonomia finanziaria della Regione; dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e del principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali; dell'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), adottato a seguito dell'accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in ossequio al principio secondo cui i rapporti finanziari tra Stato ed enti ad autonomia differenziata sono regolati sulla base di accordi; nonché degli artt. 3, 4, 6 e 9 del già richiamato d.lgs. n. 9 del 1997, che riserverebbero in via esclusiva alla Regione i controlli sugli enti locali.



8.2. - Con un secondo gruppo di censure, la ricorrente deduce la lesione del proprio ambito di competenza relativo all'organizzazione amministrativa regionale, intendendo i commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del decreto-legge sopra indicato nel senso che il comma 3 riferisca i controlli in esso indicati anche alle Regioni (sia ordinarie che speciali) e che «conseguenzialmente, i commi 1 e 2 siano rivolti anche alle regioni speciali». Ne conseguirebbe - ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - la violazione dell'art. 4, numero 1), dello statuto di autonomia, che le attribuisce la potestà legislativa nella materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto», o dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, «se ritenuto più favorevole».

8.3. - Anche le censure mosse dalla Provincia autonoma di Trento avverso le norme impugnate possono essere suddivise in due gruppi. Quanto alla lamentata lesione dell'ambito competenziale relativo ai controlli sugli enti locali e alla finanza locale, asseritamente riservato alla Provincia autonoma, la ricorrente evoca i seguenti parametri: l'art. 79, comma 3, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; la «speciale autonomia finanziaria della Provincia, quale configurata dall'art. 79 e dall'art. 104 dello Statuto, dal d.lgs. n. 268 del 1992, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dal principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali»; l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), che esaurirebbero in quelli intestati alla Provincia autonoma i controlli sulla gestione economico-finanziaria degli enti locali; gli artt. 80 e 81 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige - che, rispettivamente, riservano alla Provincia competenza legislativa nella materia «finanza locale» (art. 80) e prevedono che la stessa Provincia corrisponda «ai comuni [...] idonei mezzi finanziari» (art. 81); l'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), che disciplina il potere di vigilanza della Provincia di Trento sugli enti locali, inibendo altri controlli intestati alla Corte dei conti; l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il quale prevede che il legislatore statale non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, atteso che il comma 2 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012 attribuirebbe ai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato funzioni amministrative nella materia, di competenza della Regione autonoma Trentino-Alto Adige o della Provincia autonoma di Trento, «coordinamento della finanza pubblica e [...] finanza locale».

8.4. - Con un secondo gruppo di censure, la stessa ricorrente deduce la lesione dell'ambito di competenza relativo all'organizzazione amministrativa provinciale, intendendo i commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del citato decreto-legge nel senso che l'impugnato comma 3 riferisca i controlli in esso indicati anche alle Regioni (sia ordinarie che speciali) e che «conseguenzialmente, i commi 1 e 2 siano rivolti anche alle regioni speciali». Ne conseguirebbe - ad avviso della ricorrente - la lesione del titolo di competenza in materia di organizzazione interna, riservato alla potestà legislativa della Provincia autonoma, atteso che tale potestà legislativa comprenderebbe la potestà di regolare il bilancio regionale [e provinciale] e le verifiche contabili, nonché dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della «irragionevolezza per contraddittorietà», in quanto applicherebbe alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile «ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196», cioè di una disposizione che prevede che tali verifiche vengano effettuate «ad eccezione [che nei confronti] delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano» (violazione che inciderebbe sull'autonomia regionale considerato anche che i commi impugnati attengono «all'organizzazione regionale o, comunque, ai rapporti Stato-Regione o al coordinamento della finanza pubblica»).

8.5. - La Regione autonoma Sardegna lamenta la lesione dei seguenti parametri: art. 3, comma 1, lettera b), dello statuto speciale per la Sardegna, che attribuisce alla Regione potestà legislativa nella materia «ordinamento degli enti locali», comprensiva delle forme dei controlli esterni sulla finanza locale; art. 46 dello statuto, che riserva il controllo sugli atti degli enti locali ad organi della Regione; art. 6 dello statuto, che attribuisce alla Regione l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie in cui ha potestà legislativa, atteso che affida «a soggetti non riconducibili all'ordinamento regionale le funzioni amministrative così disciplinate»; artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 dello statuto di autonomia, in combinato disposto con gli artt. 54 e 56 dello stesso statuto, che stabiliscono il procedimento, rispettivamente, per la modificazione dello statuto e per l'adozione delle norme di attuazione dello stesso; art. 116 Cost., che riconosce alla Regione Sardegna una speciale autonomia «garantita anche dalle Norme di attuazione dello Statuto»; art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, atteso che il comma 4 dell'art. 6 del d. l. n. 174 del 2012, attribuendo alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti la possibilità di adottare una «delibera di orientamento» per il controllo sugli enti locali, di fatto affiderebbe la normazione sul controllo degli enti locali della Regione ad un'articolazione della medesima Corte.



8.6. - Occorre anzitutto rilevare che l'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, espressamente richiamato dalle disposizioni impugnate, è stato abrogato dall'art. 49-bis, comma 9, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

La norma istitutiva del Commissario per la revisione della spesa pubblica, a cui sono attribuite le funzioni disciplinate dagli impugnati commi 1 e 2 dell'art. 6 del d.l. in esame, è stata quindi espressamente abrogata, senza che le disposizioni impugnate abbiano trovato presumibilmente applicazione nel limitato periodo di vigenza intercorso tra l'entrata in vigore del d.l. n. 52 del 2012, istitutivo del Commissario (11 ottobre 2012) e l'entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2013 (22 giugno 2013), in quanto i "modelli di accertamento" indispensabili ai fini dello svolgimento delle analisi sulla spesa pubblica previsti dai commi 1 e 2, che avrebbero dovuto essere deliberati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, previo accordo tra il Commissario stesso e la Ragioneria generale dello Stato, non sono stati emanati. Né le parti hanno fornito alcuna indicazione al riguardo.

Cionondimeno, l'art. 49-bis del richiamato d.l. n. 69 del 2013, pur abrogando, al comma 9, l'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, istitutivo del Commissario per la revisione della spesa, ai commi da 2 a 7, ha disciplinato le funzioni dell'organo in parola nei seguenti termini: «2. Ai fini della razionalizzazione della spesa e del coordinamento della finanza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, può nominare con proprio decreto un Commissario straordinario, con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, nelle materie e per i soggetti di cui al comma 1, terzo periodo (in materia di razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, degli enti pubblici, nonché delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, con particolare riferimento alla revisione dei programmi di spesa e della disciplina dei trasferimenti alle imprese, alla razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, al ridimensionamento delle strutture, alla riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, all'ottimizzazione dell'uso degli immobili e alle altre materie individuate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 maggio 2012). 3. Il Commissario straordinario opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è scelto tra persone, anche estranee alla pubblica amministrazione, dotate di comprovata esperienza e capacità in materia economica e di organizzazione amministrativa. 4. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 2 stabilisce: a) la durata dell'incarico, che non può comunque eccedere i tre anni; b) l'indennità del Commissario straordinario, nei limiti di quanto previsto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; c) le risorse umane e strumentali del Ministero dell'economia e delle finanze delle quali il Commissario straordinario può avvalersi nell'esercizio delle sue funzioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 5. Il Commissario straordinario ha diritto di corrispondere con tutti i soggetti di cui al comma 1, terzo periodo, e di chiedere ad essi, oltre a informazioni e documenti, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. In particolare, il Commissario straordinario ha il potere di chiedere alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, l'accesso a tutte le banche di dati da esse costituite o alimentate. Nell'esercizio delle sue funzioni, il Commissario straordinario può disporre lo svolgimento di ispezioni e verifiche a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e richiedere, previa intese ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, la collaborazione della Guardia di finanza. 6. Entro venti giorni dalla nomina, il Commissario straordinario presenta al Comitato interministeriale di cui al comma 1 un programma di lavoro recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica. Nel corso dell'incarico il Commissario straordinario, anche su richiesta del Comitato interministeriale, può presentare aggiornamenti e integrazioni del programma ai fini della loro approvazione da parte del medesimo Comitato. Il programma e gli eventuali aggiornamenti e integrazioni sono trasmessi alle Camere. 7. Il Commissario straordinario, se richiesto, svolge audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari».

Pertanto, alla luce della testé richiamata disciplina vigente relativa al Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica, stante la non alterazione della «sostanza normativa» (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012 e n. 147 del 2012) rispetto a quanto previsto dalla disposizione abrogata (art. 2 del d.l. n. 52 del 2012), che disciplinava funzioni dell'organo analoghe a quelle previste dai sopra riportati commi dell'art. 49-bis del d.l. n. 69 del 2013, essendo le modificazioni successivamente apportate dal legislatore alla disciplina relativa al Commissario per la revisione della spesa pubblica riferibili alle disposizioni impugnate, le censure mosse dalle ricorrenti avverso i commi 1 e 2 dell'art. 6 del d.l. in esame vanno riferite alla richiamata disciplina vigente relativa allo stesso organo in quanto titolare di funzioni del tutto assimilabili a quelle previste dall'abrogato art. 2 del d.l. n. 52 del 2012 richiamato dalle norme impugnate.



Si deve poi osservare che gli impugnati commi 1 e 2 attribuiscono le richiamate funzioni di analisi della spesa pubblica degli enti locali al Commissario per la revisione della spesa pubblica. Dette analisi sono svolte, anche avvalendosi dei Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, sia pure limitatamente ad analisi «su campione» relative alla razionalizzazione, efficienza ed economicità dell'organizzazione e della sostenibilità dei bilanci, sulla base di modelli di accertamento concordati dalla Ragioneria stessa con il Commissario, in caso di «indicatori» di squilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009 (ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; anomale modalità di gestione del servizio per conto di terzi; aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali), al fine di comunicare gli esiti dell'attività ispettiva alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e alla sezione delle autonomie.

Il successivo comma 3, attribuisce alla sezione delle autonomie della Corte dei conti il compito di definire, sentite le Regioni e le Province autonome, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli degli enti territoriali. Ne consegue che le disposizioni impugnate sono applicabili, per espressa deroga del legislatore alla clausola di salvaguardia costituita dall'art. 11-*bis*, del d.l. in esame, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Occorre pertanto procedere allo scrutinio di costituzionalità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, impugnati dalle ricorrenti Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonomia di Trento.

La questione dell'art. 6, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, non è fondata.

I commi 1 e 2 si limitano a disciplinare le suddette funzioni di analisi della spesa pubblica degli enti locali, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009, in presenza dei suddetti «indicatori» di squilibrio finanziario, stabilendo che venga fornita comunicazione dei dati acquisiti al Commissario per la revisione della spesa, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio e alla Sezione autonomie al fine di consentire l'elaborazione e una più proficua applicazione delle metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

8.7. - Il primo gruppo di censure rispettivamente mosse dalla Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento e le censure mosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento ai numerosi parametri costituzionali e statutari invocati, lamentano la lesione dell'ambito di competenza relativo ai controlli sugli enti locali e alla finanza locale, asseritamente riservato alle autonomie speciali.

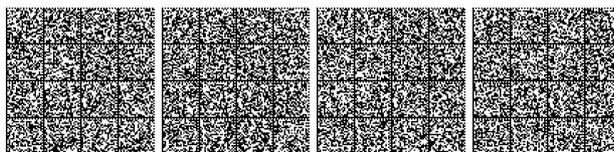
Le ricorrenti muovono dal presupposto che l'applicazione delle norme impugnate agli enti locali delle Regioni autonome e della Provincia autonoma sarebbe illegittima sia in quanto non si tratterebbe di controlli collaborativi, ma di controlli che esprimerebbero un potere statale di supremazia sugli enti territoriali, non previsto né ammesso dallo statuto e dalle norme di attuazione, sia in quanto, in contraddizione con lo statuto e le norme di attuazione invocate a parametro (o con l'art. 117, quarto comma, Cost., «se ritenuto più favorevole»), istituirebbero un potere di controllo sugli enti locali parallelo e concorrente rispetto a quello che è espressamente attribuito alle Regioni e alla Provincia autonoma.

Tale presupposto deve ritenersi errato e non può pertanto essere condiviso da questa Corte.

Quanto, infatti, all'asserito carattere non collaborativo, le norme censurate non risultano lesive dell'autonomia regionale e provinciale, in quanto non determinano misure repressive e sanzionatorie sugli enti controllati, rimettendo alle amministrazioni controllate l'adozione delle misure correttive in esito alle eventuali situazioni critiche della gestione rilevate dalle sezioni regionali della Corte dei conti (art. 6, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012).

Ne consegue che la disciplina posta dalle disposizioni impugnate rimane nell'alveo dei controlli di natura collaborativa, in quanto limitati all'applicazione di metodologie di controllo della spesa pubblica degli enti territoriali - peraltro di carattere episodico - funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della «finanza pubblica allargata», inclusiva delle autonomie speciali (sentenza n. 425 del 2004), la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013, con la quale la Corte ha ritenuto non innovativi simili controlli; n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

Né, quanto al primo gruppo di censure rispettivamente mosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento circa l'asserita esclusività dei controlli sugli enti locali attribuiti a Regioni e Province autonome, vale evocare la lesione dell'art. 60 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e dell'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, da un lato, e dell'art. 79, terzo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige e dell'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, dall'altro.



Al riguardo, si è già chiarito, giudicando non fondate le questioni dell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 8, del d.l. n. 174 del 2012 (punti da 6.3.3. a 6.3.8.), a cui espressamente rinvia la parte motiva dei ricorsi, nella parte in cui le ricorrenti censurano anche i commi 1, 2 e 3 dell'art. 6, che i parametri evocati dalle ricorrenti non valgono ad esaurire l'ambito dei controlli e delle verifiche che il legislatore statale può legittimamente attribuire alla Corte dei conti (o comunque strumentali allo svolgimento delle funzioni dell'organo di controllo).

Quanto invece alla lamentata lesione della «speciale autonomia finanziaria» della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - configurata dagli artt. 79 e 104 dello statuto trentino e dalle invocate norme di attuazione, nonché dal Titolo IV e dall'art. 63, comma 5, dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dal principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, tradottosi, per quest'ultima Regione, nell'art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010 - questa Corte ha affermato tra l'altro, nelle sentenze richiamate dalle ricorrenti, che «l'accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale» (sentenze n. 60 del 2013; n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), alla cui attuazione i parametri statutari e le relative norme di attuazione invocati nel presente giudizio sono dichiaratamente rivolti.

Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento e di vigilanza sulla finanza degli enti locali, non attribuiscono alla Regione ad autonomia differenziata e alla Provincia autonoma alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza (sentenza n. 60 del 2013).

Come già affermato da questa Corte in relazione a norme analoghe, i controlli e le verifiche disciplinati dalle norme impugnate si pongono su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alle Regioni ricorrenti e alla Provincia autonoma di Trento, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione invocate a parametro nel presente giudizio alcun titolo esclusivo nello svolgimento delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica, a cui le procedure di analisi sulla spesa pubblica disciplinate dalle norme impugnate sono dichiaratamente rivolte.

Occorre inoltre osservare che il metodo delle analisi «su campione», che le norme impugnate affidano ai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato (comunque funzionali ai controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti), pur di carattere non sistematico, rientra tra le metodologie necessarie che questa Corte, sia pure in esclusivo riferimento alla Corte dei conti, ha affermato caratterizzare il controllo sulla gestione in senso stretto, mediante il quale non possono estendersi verifiche sulla generalità delle pubbliche amministrazioni, bensì «controlli “a campione” mirando [l'esame] alle materie, ai settori e alle gestioni ritenuti cruciali» (sentenza n. 29 del 1995).

8.8. - Con il secondo gruppo di censure rispettivamente mosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento e con la censura mossa dalla Regione autonoma Sardegna - nella parte in cui quest'ultima lamenta la lesione dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Regione potestà legislativa nella materia «ordinamento degli enti locali» - le ricorrenti lamentano la lesione dell'ambito competenza relativo all'organizzazione interna degli enti territoriali dotati di autonomia speciale, nonché l'intrinseca irragionevolezza e contraddittorietà delle norme impugnate, che applicherebbero alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile riservate alle Regioni ordinarie, incidendo, in tal modo, sull'autonomia speciale.

Al riguardo, va osservato che questa Corte, con la sentenza n. 219 del 2013, si è già pronunciata su una norma assimilabile a quelle oggetto dell'odierno giudizio - l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, che attribuisce al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato poteri ispettivi e verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009 - affermando che l'art. 14 della legge n. 196 del 2009 (che disciplina dette procedure) «continua a disciplinare una fattispecie tipica, con riguardo a finalità estranee al controllo contabile».

Tale pronuncia ben si attaglia anche al caso in esame, in quanto anche le norme oggetto del presente giudizio rinviano all'art. 14 della legge n. 196 del 2009 e alle relative verifiche dei Servizi ispettivi della Ragioneria «al solo scopo - come ha affermato questa Corte, in relazione alla fattispecie analoga - di allargare il potere di vigilanza fino all'impiego dei servizi ispettivi di finanza pubblica», dotando gli organi dell'amministrazione centrale di un più penetrante potere generale di accesso agli uffici regionali. Detto potere, tuttavia, trova - anche nel caso in esame - il proprio sbocco naturale nell'attivazione delle attribu-



zioni di controllo spettanti alla Corte dei conti, venendo anche per tale verso a «divaricarsi rispetto a quanto normato dall'art. 14 della legge n. 196 del 2009», sottraendo in tal modo «la disposizione impugnata [...] al profilo di manifesta contraddittorietà ed irrazionalità, per il quale è stata denunciata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 3 Cost.» (sentenza n. 219 del 2013, punto 16. del Considerato in diritto).

Interpretate in questi termini, anche le disposizioni impuginate nel presente giudizio sfuggono alle censure delle ricorrenti Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento, atteso che i sopra richiamati poteri ispettivi sono strumentali allo svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti; né è censurato dalle ricorrenti il ruolo del Commissario straordinario.

8.9. - Occorre ora procedere allo scrutinio del comma 3 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012.

La disposizione impugnata prevede che la sezione delle autonomie della Corte dei conti definisca, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali, affidando, poi, alle sezioni regionali il compito di effettuare i relativi controlli, e, in presenza di criticità della gestione, quello di assegnare alle amministrazioni interessate un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive, riferendo successivamente al Parlamento gli esiti dei controlli effettuati.

Va anzitutto precisato che, ancorché la rubrica dell'art. 6 riferisca le sue disposizioni agli enti locali e detto articolo sia collocato nel Titolo II del d.l. in esame («Province e comuni»), il tenore letterale della norma impugnata, riferendo le suddette metodologie, definite dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, all'analisi della spesa pubblica degli «enti territoriali», deve intendersi applicabile anche alle amministrazioni regionali. Ad analoga conclusione si perviene sul piano logico-sistematico, atteso che la norma impugnata prevede che la relazione sui controlli effettuati venga inviata al Parlamento, con ciò riferendo evidentemente detta attività anche alle amministrazioni regionali. Se quest'ultima fosse infatti limitata ai soli enti locali, il legislatore ben avrebbe previsto l'invio della relazione anche ai consigli regionali.

È affermazione costante di questa Corte che l'interpretazione di una legge o di alcune sue disposizioni in un determinato significato non può discendere soltanto da affermazioni formali del legislatore stesso, ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento (tra le tante, sentenze n. 200 e n. 164 del 2012 e n. 85 del 1990). Se, dunque, l'autoqualificazione di per sé non è determinante, appare a fortiori irrilevante anche la definizione contenuta nella rubrica dell'articolo impugnato, letteralmente relativo allo «Sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati all'applicazione della revisione della spesa presso gli enti locali e ruolo della Corte dei conti».

Nel merito, la questione non è fondata.

La disciplina posta dalla disposizione impugnata, in quanto strumentale a più tipi di attività di controllo, rimane nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli di legittimità-regolarità istituiti per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, in quanto limitati all'applicazione di metodologie di controllo della spesa pubblica degli enti territoriali funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della «finanza pubblica allargata», inclusiva delle autonomie speciali (sentenza n. 425 del 2004), la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013, con la quale la Corte ha ritenuto non innovativi simili controlli; n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

8.10. - Occorre infine prendere in esame il comma 4 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna.

La ricorrente lamenta la lesione dei parametri statutarî e delle relative norme di attuazione (evocati al punto 8.5.) volti a preservare l'ambito di competenza relativo ai controlli sugli enti locali e alla finanza locale, asseritamente riservato, in via esclusiva, alla Regione autonoma.

In particolare, la Regione autonoma Sardegna si duole della lesione dell'art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, che riserva il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione alla competente sezione regionale della Corte dei conti, atteso che la norma impugnata, attribuendo alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti la possibilità di adottare una «delibera di orientamento» per il controllo sugli enti locali, di fatto affiderebbe la normazione sul controllo degli enti locali della Regione ad un'articolazione della medesima Corte.

La questione non è fondata.



La disposizione impugnata, nell'attribuire la possibilità di adottare detta «delibera di orientamento» per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni discordanti tra sezioni regionali della Corte dei conti e non è pertanto in alcun modo lesiva dell'autonomia regionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni;*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;*

*3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltro»;*

*4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»;*

*5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012;*

*6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, quarto periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;*

*7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;*

*8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; 10, primo periodo, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»; 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltro»; 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il « < i > presidente < /i > del consiglio regionale»; 11, terzo periodo; 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;*



9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, con il ricorso n. 20 del 2013;

11) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. e agli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso n. 20 del 2013;

12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento alle proprie «prerogative costituzionali», nonché al principio secondo cui la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni o le Province ad autonomia differenziata spetta allo statuto speciale, oppure alle norme di attuazione statutaria o, comunque, all'accordo tra lo Stato e detti enti ad autonomia differenziata, con il ricorso n. 18 del 2013;

13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso n. 20 del 2013;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11-bis del decreto-legge n. 174 del 2012 promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, per violazione degli artt. 3, 116, 117, 118 e 119 Cost. e del principio di ragionevolezza, nonché degli artt. 4, numero 1) e numero 1-bis), 12, 13, 19 e 41 del Titolo IV, e dell'art. 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 33, 34, 35, 46, 50 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

15) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per violazione dell'art. 116 Cost., del Titolo IV e dell'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, e dell'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso n. 17 del 2013;

16) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. e all'art. 4, numero 1), della legge cost. n. 1 del 1963, con il ricorso n. 17 del 2013;

17) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116 e 119 Cost., al Titolo IV della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948 e dell'art. 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione), con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

18) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 174 del 2012 promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, numero 1), della legge cost. n. 1 del 1963, e all'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, con il ricorso n. 17 del 2013;

19) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 119 Cost., 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 902 del 1978 e con l'art. 116 Cost., con il ricorso n. 20 del 2013;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento al Titolo IV e all'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, agli artt. 33 e 36 del d.P.R. n. 902 del 1975, all'art. 33 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 116, 127 e 134 Cost., con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;



21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, per violazione degli artt. 24, 113, 116, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., del Titolo IV e dell'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963, dell'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, dell'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 174 del 2012 promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116, 117, terzo comma, 119 e 127 Cost., agli artt. 16, 18 e 21 della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 5 della legge statutaria 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 26, 33, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11 e 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui disciplinano le modalità di redazione e controllo relative ai rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 116, 117, terzo comma, 119 e 127 Cost., agli artt. 16, 18 e 21 della legge cost. n. 1 del 1963, all'art. 5 della legge statutaria n. 17 del 2007, agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 26, 33, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, per quest'ultimo limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, in riferimento agli artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33, 35, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, alle «prerogative costituzionali» della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, al Titolo IV e all'art. 65 della legge cost. n. 1 del 1963 e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), nonché agli artt. 116, 117 e 119 Cost., con i ricorsi, rispettivamente, n. 17 del 2013 e n. 20 del 2013;

25) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso n. 20 del 2013;

26) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 148-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, per violazione degli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948, con il ricorso registrato al n. 20 del 2013;

27) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 116 e 117, quarto comma, Cost., agli artt. 4, numero 1) e numero 1-bis), del Titolo IV e agli artt. 60, 63, comma 5, della legge cost. n. 1 del 1963, agli artt. 3, 4, 6 e 9 del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), all'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 902 del 1975, all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e al principio dell'accordo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali; all'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6, 46, 54 e 56 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, agli artt. 79, 80, 81 e 104 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), all'art. 17 del d.lgs. 16 marzo



1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con i ricorsi, rispettivamente, n. 17, n. 20 e n. 18 del 2013.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente  
Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140039

N. 40

*Sentenza 26 febbraio - 10 marzo 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza locale - Agevolazioni fiscali per taluni tipi di veicoli e per talune categorie di unità immobiliari - Sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali - Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - Legge finanziaria 2013), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, comma 1, 12 e 23, commi 2 e 10.
- 

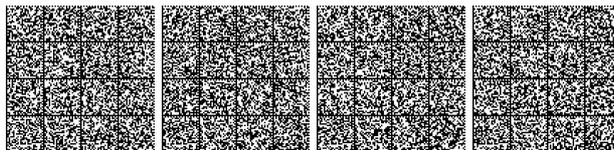
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, 2, comma 1, 12 e 23, commi 2 e 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - Legge finanziaria 2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-6 marzo 2013, depositato in cancelleria il 7 marzo 2013 ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 26 febbraio 2013, con ricorso notificato a mezzo posta il 1° - 6 marzo 2013 e depositato in data 7 marzo 2013, ha promosso questione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 2, comma 1; 12; 23, commi 2 e 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - legge finanziaria 2013), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 1 del 2 gennaio 2013, Supplemento n. 1.

1.1.- In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 lamentando la violazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

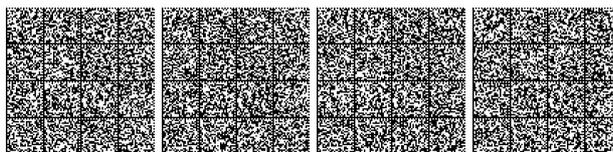
Esponde il ricorrente che l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 modifica la legge 11 agosto 1998, n. 9 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'asestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate). I commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, sostituiscono gli articoli *7-bis* e *7-quater*, della legge prov. Bolzano n. 9 del 1998 e prevedono l'esenzione triennale dal pagamento della tassa automobilistica provinciale per i proprietari di veicoli a metano o a gas metano liquido (GPL), nonché per i proprietari di veicoli con alimentazione ibrida a idrogeno. Il successivo comma 3 della disposizione censurata, nel disciplinare i servizi di esazione, introduce, nella stessa legge prov. Bolzano n. 9 del 1998, l'art. *11-bis* (rubricato «Corrispettivi per il servizio di esazione») secondo il quale l'assessore provinciale alle finanze è autorizzato a stabilire con proprio decreto i casi in cui il costo di esazione di cui all'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 1999, n. 11, e successive modifiche, nonché il costo connesso ai pagamenti eseguiti con moneta elettronica è assunto dalla Provincia.

Il comma 4, che inserisce il comma *5-quater* nell'art. *21-bis* della legge prov. Bolzano n. 9 del 1998, a sua volta, prevede che agli enti gestori di strutture residenziali per anziani accreditate e aventi natura giuridica diversa da quella di azienda pubblica per il servizio alla persona (APSP), spetta, dal 2012, una deduzione dalla base imponibile IRAP pari a 20.500 euro annui per ogni posto letto autorizzato.

Il comma 5, del citato art. 1, inserisce nell'art. *21-bis* della legge prov. Bolzano n. 9 del 1998 i commi *13-bis* e *13-ter*, che introducono riduzioni a deduzioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive.

Il comma 6 della disposizione che si censura, che sostituisce l'art. *21-quinquiesdecies* della legge prov. Bolzano n. 9 del 1998, infine, fissa l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RC Auto) per l'anno 2012 al 9,5 per cento e a decorrere dal 1° gennaio 2013 al 9 per cento.

Tali disposizioni, secondo il ricorrente, introdurrebbero agevolazioni fiscali, assunzioni a carico della Provincia del costo per il servizio di esazione, deduzioni da base imponibile IRAP e riduzioni di aliquota; alcune di esse (commi 4 e 6) avrebbero anche effetto retroattivo, applicandosi i benefici dalla stessa previsti per l'anno 2012 e tutte, indistintamente, comporterebbero minori entrate. Nondimeno, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, il minor gettito, non sarebbe stato quantificato, né sarebbero stati indicati i relativi mezzi di copertura. Per tali motivi l'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittimo perché in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e con i principi che sovrintendono alla potestà legislativa della Provincia, come fissata nello statuto speciale.



1.2.- Lo Stato impugna poi l'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 lamentando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Espone il ricorrente che l'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 modifica la legge provinciale 18 aprile 2012, n. 8 (Agevolazioni nell'ambito dell'imposta municipale propria - IMU - e disposizioni sul catasto), inserendo nell'art. 1, relativo alla «Potestà regolamentare del comune in materia di imposta municipale propria», al comma 1, dopo la lettera *h*), la seguente ulteriore lettera: «*i*) agevolazione, consistente in una detrazione d'imposta, per le abitazioni (categoria catastale *A*) e per le unità immobiliari (categoria catastale *D*) che servono anche da abitazione, con le relative pertinenze nella misura massima di una unità per ciascuna delle categorie catastali *C/2*, *C/6* e *C/7* di proprietà di imprese, nelle quali uno dei titolari dell'impresa e il suo nucleo familiare hanno stabilito la propria residenza e dimora abituale».

Tale disposizione, secondo lo Stato, dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto eccederebbe dalla competenza legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma di Bolzano in base alle disposizioni del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e detterebbe disposizioni difformi dalla normativa nazionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in violazione, quindi, dell'art. 117, terzo comma, Cost. Osserva in proposito il ricorrente che la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), all'art. 1, comma 380, detta alcune modifiche all'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, con il quale è stata istituita l'IMU. In particolare, la lettera *a*) del richiamato art. 1, comma 380, prevede la soppressione del comma 11 del citato art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, che ha disposto la riserva in favore dello Stato del gettito dell'imposta derivante dagli immobili classificati nel gruppo catastale *D*, consentendo, peraltro, agli enti locali di incrementare sino a tre punti l'aliquota standard. La norma che si censura si porrebbe, quindi, in contrasto con tali disposizioni. Infatti, rileva il ricorrente che l'art. 2, primo comma, della legge provinciale n. 22 del 2012, nel modificare la precedente legge provinciale n. 8 del 2012, in materia di agevolazioni nell'ambito dell'imposta municipale propria (IMU), avrebbe introdotto un'ulteriore agevolazione, consistente in una detrazione d'imposta, per le abitazioni ricomprese nella categoria catastale *A* e per le unità immobiliari comprese nella categoria catastale *D*, «che servono anche da abitazione, con le relative pertinenze [...] di proprietà di imprese, nelle quali uno dei titolari dell'impresa e il suo nucleo familiare hanno stabilito la propria residenza e dimora abituale». Tale detrazione, prosegue il ricorrente, che ricalcherebbe la detrazione per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo d'imposta prevista dall'art. 13, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011, costituirebbe nella sostanza un'agevolazione a favore di tutte le unità immobiliari di cui alla categoria catastale *A* (in particolare, abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi) e *D* (opifici industriali e commerciali), di proprietà di imprese e utilizzati come abitazione dal titolare dell'impresa e dal suo nucleo familiare.

In proposito, rileva il Presidente del Consiglio dei ministri che, con riferimento agli immobili compresi nella categoria catastale *D*, la detrazione introdotta dalla norma provinciale in esame a favore di questa tipologia di immobili verrebbe ad incidere sulla quota di gettito del tributo riservata ora allo Stato.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 22 del 2012, denunciandone la violazione degli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost.

Espone in proposito il ricorrente che l'art. 12, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano n. 22 del 2012, modifica la legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), inserendo nell'art. 23 (*recte*: art. 24), prima dell'ultimo periodo del comma 1, il seguente periodo: «Esso esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi».

Tale disposizione, secondo il ricorrente, deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto viola gli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 79 dello statuto speciale, approvato con il d.P.R. n. 670 del 1972. Espone in proposito il Presidente del Consiglio dei ministri che il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), all'art. 148, prevede la disciplina dei controlli esterni sulla gestione degli enti locali ed all'art. 148-*bis* disciplina il rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali.

In particolare, l'art. 148 prevede che le sezioni regionali della Corte dei conti verifichino la legittimità e la regolarità delle questioni nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.



L'art. 148-*bis*, a sua volta, prevede che le stesse sezioni regionali della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

La norma censurata, secondo il ricorrente, disponendo che l'organismo di valutazione, istituito presso la Direzione generale della Provincia, eserciti le funzioni di controllo di cui ai richiamati artt. 148 e 148-*bis* del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, contrasterebbe con la normativa statale richiamata, nonché con l'art. 79 dello statuto speciale del Trentino Alto-Adige.

Al riguardo, si evidenzia da parte della difesa statale che i controlli previsti dalla citata norma statutaria sarebbero connessi ai compiti attribuiti alle Province autonome di Trento e di Bolzano di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, di provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento ai propri enti locali ed enti strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'art. 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), nonché di vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte dei predetti enti. In ogni caso, si prosegue, tali controlli non potrebbero considerarsi sostitutivi di quelli ordinariamente esercitati dalla Corte dei conti, considerato, peraltro, che le Province autonome dovranno, in ogni caso, dare notizia degli esiti dei propri controlli alla competente sezione della Corte dei conti medesima. A sostegno di quanto sopra esposto, il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte costituzionale, con sentenza n. 29 del 1995, aveva evidenziato che le disposizioni contenute negli statuti speciali in materia di controlli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo che abbia ad oggetto l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento.

La difesa statale richiama inoltre la sentenza n. 64 del 2005 che, nel sancire l'eliminazione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 Cost., non aveva escluso la persistente legittimità dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, ed anche la sentenza n. 267 del 2006, che aveva sancito che il controllo sulla gestione costituisce un controllo successivo ed esterno all'Amministrazione.

Esponendo il ricorrente che l'estensione di tale controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, è il frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un tempo "statale" della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato - comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. Tale impostazione avrebbe peraltro assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. In tale contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, si inserirebbe, secondo il ricorrente, il controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti, il cui compito è di verificare, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati.

Pertanto, conclude il patrocinio dello Stato, l'articolo 12, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 22 del 2012, dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto eccederebbe dalle competenze statutarie di cui agli artt. 8, 9 e 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché dalla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento di finanza pubblica», prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., ed estesa, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), alla Provincia autonoma di Bolzano quale forma di autonomia più ampia, cui la Provincia, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare. Rammenta in proposito il Presidente del Consiglio dei ministri che, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi agli obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni e Province ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 Cost., si impone anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome nell'esercizio della propria autonomia finanziaria.



1.4.- Lo Stato impugna infine l'art. 23, commi 2 e 10, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 denunciandone la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Tale norma modifica la legge provinciale 2 dicembre 1985, n.16 (Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone).

In particolare, il comma 2 dell'articolo censurato, prevede che l'assessore provinciale, competente in materia di trasporto di passeggeri su strada e rotaia, «[...] è autorizzato a corrispondere, a favore dei richiedenti l'istituzione dei servizi di trasporto dell'impresa incaricata, un importo fino ad un massimo del 70 per cento sul costo del servizio».

Il successivo comma 10 dell'art. 23 aggiunge un comma all'art. 16 della legge prov. Bolzano n. 16 del 1985, che disciplina le modalità di erogazione dei contributi.

Osserva il ricorrente che le predette disposizioni provinciali non prevedrebbero alcun limite al costo del servizio e conseguentemente non fornirebbero contezza dell'importo che l'assessore provinciale potrà corrispondere. Tali norme sarebbero pertanto suscettibili di comportare maggiori oneri non quantificati, per i quali non è indicata alcuna copertura finanziaria.

Per tali motivi, secondo il ricorrente, l'art. 23, commi 2 e 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 22 del 2012, dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittimo perché in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e con i principi che sovrintendono alla potestà legislativa della Provincia, come fissata nello statuto speciale.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano.

2.1.- La resistente, in ordine all'impugnazione dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, con il quale è stata inserita, dopo la lettera *h*) del comma 1 dell'art. 1 della legge provinciale 18 aprile 2012, n. 8 (Agevolazioni nell'ambito dell'imposta municipale propria - IMU - e disposizioni sul catasto), la lettera *i*), eccipisce la cessata materia del contendere.

2.2.- Sulla asserita illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., la Provincia autonoma osserva che i commi 1 e 2 dell'art. 1 di detta legge avrebbe semplicemente reso uniformi le disposizioni contenute nella legge provinciale n. 9 del 1998, laddove in taluni casi veniva utilizzata la parola «veicolo» e in altri la parola «autoveicolo». La nuova formulazione di tali disposizioni costituirebbe, dunque, una modifica meramente formale, volta al mero miglioramento lessicale del testo. Inoltre, dal punto di vista finanziario, prosegue la resistente, la modifica introdotta non svolgerebbe alcun effetto, in quanto i motoveicoli, categoria inclusa nei veicoli assieme agli autoveicoli, non sono possibili destinatari delle agevolazioni, per la semplice ragione che non risultano ancora in circolazione motoveicoli a metano, GPL, ibridi e tantomeno ad idrogeno.

2.3.- Quanto all'art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, la Provincia autonoma evidenzia che si tratterebbe di una minore entrata di circa 600.000 euro annui, della quale sarebbe stato tenuto conto nel bilancio per l'anno finanziario 2013 approvato con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 23 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2013 e bilancio triennale 2013-2015), dove all'unità previsionale di base n. 112 è previsto un aumento di gettito pari a 5,5 milioni di euro rispetto all'anno finanziario 2012 e quindi tale minore entrata troverebbe copertura nel maggior gettito previsto.

2.4.- Con riguardo al comma 4 dell'impugnato art. 1 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, la resistente rammenta che eventuali esenzioni o riduzioni dell'aliquota speciale dell'IRAP da parte delle Province autonome sono consentite dalla modifica dell'art. 73 dello statuto d'autonomia, intervenuta a far data dal 1° gennaio 2010 (sentenza n. 357 del 2010) e, comunque, precisa la Provincia autonoma di Bolzano, di tale minore entrata sarebbe stato debitamente tenuto conto nella legge di bilancio (è richiamata la relazione accompagnatoria al disegno di legge provinciale laddove la minore entrata è stata stimata in circa euro 1.100.000,00 a carico del bilancio 2013, ed è stata altresì indicata la copertura della minore entrata, individuandola nella minore spesa per contributi alle strutture in questione).

2.5.- Con riguardo al comma 5 dell'impugnato art. 1 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, si evidenzia che esso non introdurrebbe agevolazioni per soggetti già contribuenti sul territorio provinciale.

Quindi, secondo la resistente, tale disposizione non potrebbe produrre perdite di gettito rispetto agli esercizi precedenti ma, verosimilmente, un maggior gettito dovuto all'insediamento di nuove spese nel territorio provinciale. Parimenti, secondo la Provincia autonoma, anche per i «buoni per la conciliazione famiglia e lavoro», erogabili da parte del datore di lavoro ai propri dipendenti, la relazione al disegno di legge relativo alla finanziaria ha previsto che la modifica introdotta non produca effetti stimabili sul bilancio 2013.

2.6.- Infine, con riferimento al comma 6 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, evidenzia la resistente che la riduzione di gettito derivante dalla fissazione dell'aliquota al 9 per cento è stimata in euro 400.000,00 circa. Tale importo, si prosegue, sarebbe ampiamente compensato dall'aumento di gettito del tributo in questione, registrato



già nel corso del 2012 e ritenuto costante per il 2013; quindi, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le predette disposizioni troverebbero comunque la loro copertura nella previsione delle maggiori entrate, giusta la legge di bilancio approvata con legge provinciale n. 23 del 2012

2.7.- Con riguardo all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, la Provincia espone che l'art. 11-*bis* (rubricato «Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e di Bolzano») del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) così come inserito dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213, prevede espressamente che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione». Anche il d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce all'art. 1, comma 2, che le disposizioni del medesimo testo unico non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Sulla base di questa premessa, secondo la Provincia autonoma, si dovrebbe escludere in linea principio che le nuove disposizioni si applichino direttamente in Provincia di Bolzano e che comunque spetti alla Provincia autonoma di Bolzano adeguare le proprie disposizioni a tali novità legislative.

Con l'art. 12, comma 3, della legge n. 22 del 2012 la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe quindi dato unicamente attuazione alle novità derivanti dal predetto decreto-legge affidando all'organismo di valutazione, istituito presso la Direzione generale della Provincia, le funzioni di controllo attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi.

Nel caso di specie, trattasi, da un lato, di un controllo esterno sugli enti locali da parte della Corte dei conti (art. 148, comma 1) e del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 148, comma 2) con eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria (art. 148, comma 4) e, dall'altro lato, del rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali (art. 148-*bis*) con esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali con obbligo di trasmissione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (art. 148-*bis*, comma 3).

Si tratterebbe quindi, secondo la resistente, di una peculiare procedura di controllo ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.

In proposito, la Provincia autonoma di Bolzano espone che essa è dotata, tra l'altro, di autonomia finanziaria ai sensi delle disposizioni comprese nel Titolo VI dello statuto speciale e che, nel quadro delle regole relative a tale autonomia, l'art. 79 regola in modo esaustivo i modi in cui la Provincia concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e gli artt. 80 e 81 attribuiscono alla Provincia competenza legislativa concorrente in materia di finanza locale. A sua volta, si prosegue, il Titolo VII dello statuto speciale disciplina i rapporti fra Stato, Regione e Provincia. Ne deriverebbe, secondo tale prospettazione, che la materia dei controlli statali sugli enti locali dovrebbe ritenersi rientrare in tale Titolo, e che quindi l'integrazione e l'attuazione delle norme statutarie potrà essere compiuta solo dalle norme di attuazione adottate ai sensi dell'art. 107 dello statuto. Per quel che riguarda i controlli della Corte dei conti, la Provincia autonoma richiama in particolare il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti). Inoltre, la Provincia autonoma evidenzia che i controlli che gli organi statali possono svolgere sulla Provincia autonoma di Bolzano (e sugli enti locali in essa compresi) sono regolati dalle norme di attuazione, in particolare dal d.P.R. n. 305 del 1988: infatti, l'art. 2, comma 1, di tale decreto dispone che «il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della regione Trentino-Alto Adige e della provincia autonoma di Trento sono esercitati dalla sezione di controllo della Corte dei conti avente sede in Trento»; l'art. 6 stabilisce che «per il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della regione e delle province autonome di Trento e di Bolzano, per lo svolgimento dell'attività e per il funzionamento delle sezioni di Trento e di Bolzano e dei relativi uffici di controllo, nonché per l'esercizio delle funzioni dei presidenti di sezione preposti al coordinamento si applicano, per quanto non disciplinato dal presente decreto, le leggi dello Stato che disciplinano l'ordinamento, le attribuzioni e le procedure della Corte dei conti».

In base al comma 2, «Le sezioni di controllo aventi sede a Trento e a Bolzano definiscono annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle regioni e delle province autonome e ne danno comunicazione agli enti interessati», ed il comma 3 dispone che «il controllo sulla gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma regionali, provinciali ovvero statali, in quanto applicabili».



Il comma 3-*bis* stabilisce poi che, «In attuazione e per le finalità di cui all'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, sono esercitati rispettivamente dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972; degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti».

In base al comma 3-*ter*, «La Regione e le Province possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica anche per conto degli enti locali, singoli o associati, e degli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670».

L'art. 10 del d.P.R. n. 305 del 1988, infine, disciplina il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione e di quello delle Province di Trento e di Bolzano, ad opera delle Sezioni riunite nella Regione Trentino-Alto Adige.

Da tutto quanto sopra esposto si dovrebbe dedurre, secondo la Provincia autonoma, che le norme di attuazione ammettono un solo controllo statale in relazione alla Provincia autonoma di Bolzano, costituito dal controllo sulla gestione in senso stretto, dato che l'art. 6, comma 3, del medesimo d.P.R. n. 305 del 1988 precisa che: «il controllo sulla gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma regionali, provinciali ovvero statali, in quanto applicabili», ed il comma 1 rinvia alle leggi statali per lo svolgimento di tale controllo e non per l'individuazione di ulteriori controlli.

Inoltre, prosegue la resistente, dall'art. 6 risulta anche che il controllo sulla finanza degli enti locali è affidato alla Provincia dall'art. 79, comma 3, ultimo periodo, dello statuto e dalle stesse norme di attuazione, e che ulteriori controlli sulla «regolare gestione finanziaria», con funzione collaborativa, possono essere richiesti dalle Province, ma - si obietta - certo non imposti dallo Stato.

Il d.P.R. n. 305 del 1988, secondo la resistente, detterebbe in sostanza una disciplina completa dei controlli della Corte dei conti nella Provincia autonoma di Bolzano, tenendo conto della particolare autonomia finanziaria configurata dall'art. 79 dello statuto speciale e dalla struttura della relazioni tra lo Stato e la Provincia.

L'integrazione di tale disciplina non potrebbe avvenire pertanto che con ulteriori norme di attuazione, emanate con l'apposita procedura in commissione paritetica, e non unilateralmente, ad opera del legislatore statale.

In merito, secondo la Provincia autonoma, anche la sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006, invocata dalla difesa dello Stato, avrebbe in realtà confermato che la disciplina dei controlli statali sulle Regioni a statuto speciale è riservata alle norme di attuazione.

Tanto sarebbe poi stato ulteriormente ribadito, si prosegue, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), il cui art. 20 stabilisce che «1. La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 [Regioni] e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente comma in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione. 2. La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo di cui al comma 1». Tale disposizione confermerebbe quindi, secondo la Provincia autonoma, che l'unico controllo possibile sulle Regioni è quello di gestione e che, per le Regioni a statuto speciale, la materia spetta alle norme di attuazione.

Esponde inoltre la resistente che la Provincia autonoma di Bolzano ha ritenuto comunque opportuno adeguarsi ai principi ricavabili dalle disposizioni di cui agli artt. 148 e 148-*bis* senza attendere l'emanazione di nuove norme di attuazione, ma ovviamente assegnando ad un proprio organo indipendente il controllo sugli enti locali.

In proposito, secondo la Provincia autonoma, se si interpretassero diversamente le due predette norme, esse dovrebbero ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto introdurrebbero un controllo di regolarità finanziaria diverso da quello di gestione in senso stretto previsto dalle norme di attuazione, facendo derivare dal nuovo controllo obblighi di regolarizzazione e sanzioni. Tale controllo non avrebbe affatto carattere collaborativo e non sarebbe finalizzato a portare determinate situazioni nella consapevolezza della Provincia autonoma di Bolzano, affinché questa istituisca i rimedi che autonomamente individua, ma sarebbe un controllo dal cui esercizio deriverebbero effetti giuridici vincolanti e, in ipotesi di non attuazione delle correzioni così divenute obbligatorie, specifiche misure sanzionatorie. Sarebbe, quindi, un controllo dal quale deriverebbe una precisa limitazione giuridica dell'autonomia costituzionale garantita alla Provincia, mentre proprio la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto che i rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto speciale sono dominati dal principio dell'accordo, che mancherebbe del tutto nel caso specifico.



Osserva ulteriormente la Provincia autonoma di Bolzano che l'art. 148 sopra menzionato introduce anche la possibilità di verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti locali, da parte del competente Ministero anche attraverso le rilevazioni tramite il SIOPE.

Il SIOPE è il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche; esso nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), ed è disciplinato dall'art. 14, commi da 6 ad 11, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Dunque, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, l'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000 renderebbe applicabili anche nei confronti degli enti locali siti nella Provincia autonoma di Bolzano verifiche ministeriali «sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Invece, evidenzia la resistente, l'art. 14, comma 1, lettera d), della legge n. 196 del 2009, richiamato dalla nuova disposizione, prevede «verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano» e pertanto si dovrebbe convenire che anche sotto tale angolo visuale tale disposizione non potrebbe obbligare direttamente la Provincia autonoma di Bolzano.

In conclusione, secondo la resistente, le disposizioni di cui agli articoli 148 e 148-bis, nella parte in cui attribuiscono ai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato e alle sezioni regionali della Corte dei conti, in relazione agli enti locali provinciali, poteri di controllo al di là di quanto consentito dallo statuto e dalle norme di attuazione sarebbero in ogni caso illegittimi, qualora fossero intesi nel senso che tali poteri spetterebbero unicamente a tali organi ed alla Provincia autonoma di Bolzano fosse preclusa la disciplina di questi ulteriori poteri di controllo ed ispettivi.

La Provincia autonoma di Bolzano rammenta, inoltre, che l'art. 79, comma 3, dello statuto d'autonomia dispone che, «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 [...], aggiungendo che «Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» e che «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». In attuazione di tali norme, l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 stabilisce che «sono esercitati rispettivamente dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972; degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti».

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano sarebbe dunque chiaro che, in base allo statuto e alle norme di attuazione, spetterebbe alla Provincia la vigilanza finanziaria sugli enti locali siti nella Provincia di Bolzano e quindi legittimamente il legislatore provinciale avrebbe affidato i relativi compiti all'Organismo di valutazione.

Sottolinea inoltre la resistente che tale potere di vigilanza si collega alla generale competenza provinciale in materia di «finanza locale» (art. 80 dello Statuto) e al fatto che è la Provincia che fornisce ai Comuni «idonei mezzi finanziari» (art. 81 dello statuto). In base all'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), «le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di finanza locale esercitate direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato [...] sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e Bolzano»; inoltre, «le province disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale».

La Provincia autonoma evidenzia altresì che il controllo di cui agli artt. 148 e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, non ha carattere meramente collaborativo, dato che «In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione» (art. 148, comma 4) e che «Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria» (art. 148-bis, comma 3).



Al contrario, secondo la Provincia autonoma, l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 escluderebbe che, «Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome» la legge statale possa attribuire «agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione».

In definitiva, secondo la Provincia autonoma di Bolzano l'applicazione diretta agli enti locali della Provincia di Bolzano delle precitate disposizioni sarebbe in ogni caso illegittima, sia in quanto non si tratta di controlli collaborativi, ma di controlli che esprimono un potere statale di supremazia sugli enti locali, non previsti né ammessi dallo statuto e dalle norme di attuazione, sia in quanto, in precisa e palese contraddizione con lo statuto e le norme di attuazione, istituiscono un potere di controllo sugli enti locali parallelo e concorrente rispetto a quello che è espressamente attribuito alla Provincia autonoma di Bolzano. E sarebbe quindi per tali motivi, ovvero per evitare qualsiasi duplicazione di controlli, che la Provincia autonoma di Bolzano ha attribuito, in attuazione della potestà legislativa primaria della Provincia in materia di «organizzazione interna», che comprende la potestà di regolare il bilancio provinciale e le verifiche contabili, le funzioni predette al proprio organismo indipendente di valutazione.

2.8.- Con riguardo infine alla censura dei commi 2 e 10 dell'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 per asserita mancata copertura finanziaria, la Provincia autonoma osserva che la disposizione impugnata avrebbe in realtà introdotto un limite preciso alle eventuali spese per i servizi autorizzati, cioè un limite massimo di corrispettivo non esistente nella disciplina previgente, ed esso quindi rispetterebbe pertanto pienamente l'art. 81, quarto comma, Cost. Evidenza in proposito che l'importo massimo del 70 per cento viene valutato sulla base di un preventivo presentato dai richiedenti l'istituzione dei servizi o dell'impresa di trasporto incaricata. La spesa riconosciuta ammissibile è individuata sulla base del percorso chilometrico e di un dettagliato preventivo di spesa; inoltre la copertura finanziaria degli eventuali contributi da riconoscere è indicata dalla disponibilità del capitolo n. 12100.20 del piano di gestione del bilancio provinciale approvato con legge provinciale n. 23 del 2012. Quindi, qualora si dovesse raggiungere per i servizi autorizzati il limite massimo ivi previsto l'assessore provinciale non potrebbe più autorizzare nuovi servizi, in quanto non coperti.

Comunque sia, prosegue la resistente, in ottemperanza all'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 17 del 1993, la Provincia dovrà provvedere a definire i criteri per l'attribuzione dei contributi di cui sopra. In ogni caso, la resistente evidenzia che si tratta di un contributo senza imposizioni di obblighi di servizio e senza obblighi per l'amministrazione di concederlo, rientrando quindi nell'ampia discrezionalità amministrativa.

Simile argomento, secondo la Provincia autonoma, dovrebbe valere anche per il comma 2 dell'art. 13 della legge prov. Bolzano n. 16 del 1985, aggiunto dal comma 10 dell'art. 23 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012. La norma ha introdotto un limite nel conteggio dei chilometri di trasferimento ai fini del calcolo del contributo d'esercizio. Secondo la Provincia autonoma, a tanto si sarebbe addivenuti - in un'ottica di risparmio per l'amministrazione pubblica - provvedendo quindi a limitare al 12 per cento (servizio extraurbano) ed al 6 per cento (servizio urbano) gli effettivi chilometri di servizio percorsi da conteggiarsi per il calcolo del contributo ordinario di esercizio. Si tratterebbe, quindi, di un contributo per obblighi di servizio pubblico la cui copertura finanziaria sarebbe comunque data dalla disponibilità del capitolo n. 12100.05 del piano di gestione del bilancio provinciale.

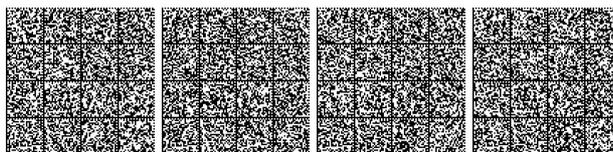
Al riguardo, la Provincia autonoma evidenzia che sino ad oggi, sulla base dell'art. 17 della legge provinciale n. 16 del 1985, anche i chilometri di trasferimento (ove i mezzi adibiti viaggiavano senza passeggeri) erano rimborsati al 100 per cento.

Conclude, quindi, la Provincia autonoma osservando che la dichiarazione di illegittimità costituzionale per asserita mancata copertura finanziaria delle due norme censurate comporterebbe proprio l'effetto contrario a quello voluto dal legislatore provinciale, e cioè un aumento di spesa.

3.- Successivamente lo Stato, con atto del 6 giugno 2013, depositato in data 3 settembre 2013, ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 2, comma 1, della legge prov. n. 22 del 2012, in quanto tale norma è stata abrogata dall'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, "Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci" e di altre leggi provinciali). La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato la rinuncia con delibera del 21 giugno 2013, depositata in data 24 luglio 2013.

4.- Con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 settembre 2013, n. 16 (Modifica della legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22, e della legge provinciale 8 marzo 2013, n. 3), sono stati inseriti i commi 2-bis, 3-bis, 4-bis, 5-bis e 5-ter, 6-bis e comma 2-bis - tutti contenenti disposizioni per la copertura delle spese ivi previste - all'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, nonché il comma 2-bis all'art. 23 della medesima legge provinciale.

In relazione a tali sopravvenienze, lo Stato, con atto del 27 novembre 2013, depositato in data 10 dicembre 2013, ha rinunciato anche all'impugnazione degli artt. 1, commi da 1 a 6, e 23, comma 2. La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato tale ulteriore rinuncia con delibera del 9 dicembre 2013, depositata in data 23 dicembre 2013.



5.- Con memoria depositata in data 24 dicembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha confermato la rinuncia a tutte le questioni, tranne quella relativa all'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, in relazione alla quale ha svolto ulteriori considerazioni. In tale memoria il ricorrente si richiama inoltre a quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 60 del 2013.

6.- Nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Bolzano ha rammentato ulteriormente che spetterebbe alla medesima disciplinare i controlli sugli enti locali in quanto la materia della «finanza locale» sarebbe devoluta alla competenza concorrente della Provincia ai sensi dell'art. 80 dello statuto, come anche confermato dall'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 2, comma 1; 12; 23, commi 2 e 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - Legge finanziaria 2013), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 8, 9 e 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.- L'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 - che aveva previsto il riconoscimento di agevolazioni fiscali in materia di imposta municipale unica (IMU) per gli immobili ricadenti nella categoria catastale D, non previste dalla disciplina statale - è stato abrogato dall'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, "Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci" e di altre leggi provinciali). Per l'effetto il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia alla relativa impugnazione, seguita da accettazione da parte della Provincia.

1.2.- Con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 settembre 2013, n. 16 (Modifica della legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22, e della legge provinciale 8 marzo 2013, n. 3), sono stati inseriti i commi 2-bis, 3-bis, 4-bis, 5-bis e 5-ter, 6-bis e comma 2-bis - tutti contenenti disposizioni per la copertura delle spese ivi previste - all'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, nonché il comma 2-bis all'art. 23 della medesima legge provinciale.

In relazione a tali sopravvenienze, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione anche degli artt. 1, commi da 1 a 6, e 23, comma 2. La Provincia autonoma di Bolzano ha accettato tale ulteriore rinuncia.

1.3.- Con la memoria depositata il 24 dicembre 2013 il ricorrente ha confermato la rinuncia a tutte le questioni, tranne che a quella relativa all'art. 12, in relazione alla quale ha svolto ulteriori considerazioni.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri non ha menzionato tra le norme per le quali manifestava la volontà di rinunciare il comma 10 dell'art. 23, sicché residua la relativa questione.

1.4.- L'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 modifica la legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), sostituendo l'art. 3 ed inserendo nell'art. 24, comma 1, prima dell'ultimo periodo, il seguente: «Esso esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi». In tal modo i controlli previsti negli artt. 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - cosiddetto testo unico enti locali (TUEL) - sono stati attribuiti all'«Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli», istituito presso la Direzione generale della Provincia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che l'art. 148 del TUEL prevede che siano le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. Ricorda inoltre che il successivo art. 148-bis, a sua volta, prevede che le stesse sezioni regionali della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Secondo il ricorrente, la Provincia autonoma di Bolzano, attribuendo tali controlli al proprio «Organismo di valutazione per l'effettuazione dei controlli», avrebbe sottratto le suddette competenze alla Corte dei conti, in violazione degli artt. 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 8, 9 e 79, dello statuto della Regione



autonoma Trentino-Alto Adige. Il legislatore provinciale avrebbe esorbitato dalla competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento di finanza pubblica» - prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost. ed estesa ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - spettante alla Provincia autonoma di Bolzano quale forma di autonomia più ampia. Nella memoria depositata in data 24 dicembre 2013 il Presidente del Consiglio dei ministri si richiama inoltre a quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 60 del 2013.

1.5.- L'art. 23, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 modifica la legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 dicembre 1985, n. 16 (Disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone), aggiungendo, dopo il comma 1 dell'art. 16, il seguente comma: «2. Il contributo per i chilometri di trasferimento viene erogato nella stessa misura del costo standard di cui all'articolo 17. Per imprese di trasporto pubblico che effettuano prevalentemente servizio extraurbano il contributo per i chilometri di trasferimento non potrà superare il 12 per cento degli effettivi chilometri di servizio percorsi, mentre per imprese di trasporto pubblico che effettuano prevalentemente servizio urbano lo stesso contributo non potrà superare il 6 per cento. Con delibera della Giunta provinciale possono essere fissate modalità e pure condizioni per scostamenti dalle sopra citate percentuali».

Nel ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri, riferendosi sia al comma 2 che al comma 10 dell'art. 23, lamenta che le citate disposizioni provinciali non prevedrebbero alcun limite al costo del servizio, con la conseguenza che sarebbero suscettibili di comportare maggiori oneri, senza quantificazione ed indicazione di alcuna copertura finanziaria.

2 - In via preliminare deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio in relazione agli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 2, comma 1 e 23, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- La questione dell'art. 23, comma 10, sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è inammissibile. Il ricorrente, infatti, non motiva l'eccezione di illegittimità costituzionale.

4.- Con riguardo all'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, occorre precisare che, conformemente alla relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui rinvia la delibera ad impugnare, le censure sono argomentate solo nei confronti del comma 2. Poiché la delibera ad impugnare, stante la natura politica del ricorso (sentenza n. 278 del 2010), delimita l'oggetto del giudizio e determina in modo inderogabile l'ambito in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata ad esercitare la relativa difesa tecnica (*ex plurimis*, sentenza n. 149 del 2012), deve ritenersi che in concreto l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale sia circoscritto al citato comma 2.

Tale disposizione stabilisce che l'organismo di valutazione previsto dall'art. 24 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992, e successive modifiche, «esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi».

4.1.- Ciò premesso, le questioni sollevate nei confronti dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», ed agli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale sono fondate.

L'art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 definisce espressamente il sindacato sui bilanci degli enti locali come controllo finanziario di legittimità e regolarità, mentre l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 recita «1. Le sezioni regionali della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. 2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. 3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».



Dal combinato dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 e delle richiamate disposizioni del TUEL emerge che la norma impugnata trasferisce - per quel che riguarda gli enti locali del territorio provinciale - le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti ad un proprio organismo di valutazione, modificando ratione loci una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile. In tal modo la Provincia ritiene di avere esercitato una propria competenza sulla base degli artt. 79, 80 e 81 dello statuto speciale.

4.2.- Questa Corte ha già precisato che la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello “Stato-comunità” (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”, come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).

La coesistenza di competenze parallele della Corte dei conti e degli enti territoriali ad autonomia speciale non comporta affatto - come di seguito meglio precisato - che i controlli così intestati siano coincidenti e sovrapponibili e neppure che la Provincia autonoma sia titolare di una potestà legislativa in grado di concentrarle nella propria sfera di attribuzione.

Innanzitutto, le due tipologie di sindacato attribuite alla Corte dei conti ed alla Provincia autonoma di Bolzano sono ispirate a ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con riguardo agli interessi in concreto tutelati; che nel primo caso riguardano la finanza statale nel suo complesso, nel secondo quella provinciale.

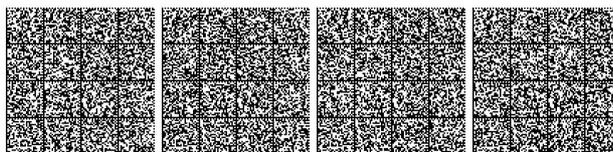
4.3.- La diversità finalistica e morfologica tra i controlli in materia finanziaria, di cui possono essere intestatarie le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e quelli spettanti alla Corte dei conti rende opportuno un richiamo circa i vigenti rapporti tra la disciplina del patto di stabilità esterno e quello interno, e - più in generale - tra i vincoli finanziari concordati dall'Italia in ambito comunitario ed i criteri attraverso cui lo Stato ripartisce la portata delle restrizioni tra gli enti del settore pubblico allargato, in primis quelli territoriali. Infatti, è proprio con riguardo alle complesse relazioni finanziarie nascenti da tali obblighi che si pongono in regime di strumentalità le disposizioni contenute nell'art. 148, comma 1, e nell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificato ed introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012.

Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati.

Detti obblighi hanno origine - come già sottolineato da questa Corte (sentenza n. 36 del 2004) - nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria.

I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti - previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL - hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale.



Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa.

4.4.- Al riguardo, non è fondata l'eccezione della Provincia autonoma, secondo cui la materia sarebbe dominata - per quel che concerne le autonomie speciali - dal principio dell'accordo, che nel caso di specie mancherebbe completamente. È vero, invece, che la disciplina statale, debitamente integrata da specifici accordi con le autonomie speciali, costituisce parametro normativo per la nuova tipologia di controlli nei confronti degli enti locali, che il legislatore nazionale ha assegnato alla Corte dei conti a far data dall'esercizio 2006.

La Provincia autonoma confonde la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali - profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (*ex multis*, sentenza n. 425 del 2004) - con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006).

Acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale.

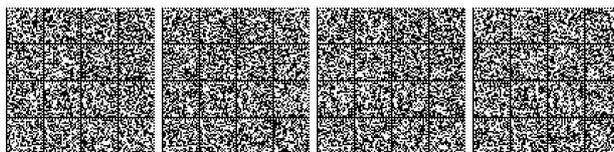
Dunque, gli accordi con le Regioni a statuto speciale, riguardando le peculiari modalità di attuazione dei vincoli comunitari e nazionali nell'ambito del territorio provinciale e regionale, assumono sotto tale profilo carattere di parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti subregionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati, mentre non possono riguardare la disciplina del sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali, che deve essere uniforme, neutro ed imparziale nell'intero territorio nazionale e che - in ragione di tale esigenza - è stato assegnato alla Corte dei conti.

4.5.- Ciò non vuol dire che, pur nella loro teleologica diversità, i controlli della Corte dei conti e quelli regionali non possano essere funzionalmente collegati. In tale prospettiva risulta perfettamente coerente la stessa impostazione dell'art. 79, terzo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige, invocato dalla resistente a sostegno della propria tesi.

Detta disposizione prevede 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 od organismi a 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».

È evidente il collegamento funzionale di tale norma con il controllo assegnato dal legislatore statale alla Corte dei conti: essa prevede che gli esiti del controllo della Regione e delle Province autonome finalizzato al coordinamento territoriale siano comunicati alle competenti sezioni della Corte dei conti, al fine di integrare in modo appropriato l'istruttoria di quest'ultima, necessaria per esercitare il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, a sua volta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali sui bilanci degli enti pubblici operanti nell'intero territorio nazionale.

Dunque, lo statuto non attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano una competenza diretta di controllo di legittimità e regolarità sui conti degli enti locali, ma collega le sue attribuzioni in materia di sindacato sulla gestione e sulla finanza locale a quelle demandate alla Corte dei conti, in tal modo indirettamente riconoscendone l'alterità.



4.6.- In questa prospettiva non ha fondamento neppure l'ulteriore eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui l'intestazione alla Corte dei conti di un tipo di sindacato come quello degli artt. 148, comma 1, e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 non sarebbe compatibile con la particolare autonomia riconosciuta dalle norme costituzionali e dallo statuto e con la natura collaborativa del controllo della Corte dei conti.

Le considerazioni precedentemente svolte circa la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013).

Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. Fermo restando che questa Corte si è già pronunciata, dichiarando infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano contro l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013), il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie. (sentenza n. 39 del 2014)

4.7.- Dunque, l'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 viola gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e gli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto sottrae - per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria - alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto - in detto ambito provinciale - dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono.

Rimangono assorbite le ulteriori censure formulate nei confronti dell'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 in riferimento all'art. 97 Cost.

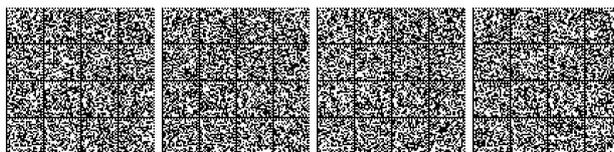
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22, (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - legge finanziaria 2013);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, e dell'art. 23, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. ed agli artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140040

N. 41

*Sentenza 26 febbraio - 10 marzo 2014*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Elezioni - Assegnazione alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia di 12 seggi, anziché dei 13 spettanti sulla base del d.P.R. 22 dicembre 2012 - Ricorso per conflitto sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti dello Stato.**

– Verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione del 5 marzo 2013.

–

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione del 5 marzo 2013, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 4 maggio 2013, depositato in cancelleria l'8 maggio 2013 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2013.



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;  
udito l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 4 maggio 2013 e depositato il successivo 8 maggio, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione che non spettava allo Stato, e per esso all'Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Corte di cassazione per la verifica e la proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, di assegnare complessivamente alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia 12 seggi, anziché i 13 seggi ad essa spettanti sulla base del d.P.R. 22 dicembre 2012 (Assegnazione alle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione della Camera dei deputati), assunto in stretta applicazione di quanto previsto dall'art. 56, quarto comma, della Costituzione.

La Regione chiede che sia di conseguenza annullato il verbale del 5 marzo 2013 con il quale, al termine della richiamata procedura elettorale, lo stesso Ufficio elettorale centrale nazionale ha assegnato alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia 12 seggi anziché i 13 spettanti, in quanto adottato in violazione degli artt. 1, 3, primo comma, 5 e 56, quarto comma, Cost., nonché del d.P.R. 22 dicembre 2012.

1.1- Premette la ricorrente che l'Ufficio è pervenuto a tale risultato compiendo le operazioni di compensazione previste dall'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e successive modificazioni, ai sensi del quale «Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di liste o lista singola eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alla coalizione di liste o lista singola deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate».

Nell'impugnato verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale tali operazioni vengono così descritte: «Quindi, l'Ufficio elettorale centrale nazionale, a norma dell'art. 83, comma 1, n. 8, del Testo unico 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, sottrae i seggi eccedenti alla coalizione avente come capo Silvio Berlusconi nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti di attribuzione, secondo il loro ordine crescente e li assegna, nella stessa circoscrizione nel solo caso della Liguria, alla coalizione di liste avente come capo Pierluigi Bersani che non ha ottenuto il numero di seggi spettanti e che ha parti decimali dei quozienti non utilizzate, come risulta dai prospetti *V-bis* allegati al presente verbale. Nei casi in cui non è stato possibile far riferimento alla medesima circoscrizione e cioè nelle circoscrizioni Friuli-Venezia Giulia e Molise, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla coalizione di liste e alla lista eccedentaria sono stati sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali sono stati ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione; tali seggi sono stati attribuiti alla coalizione di liste deficitaria nelle circoscrizioni nelle quali ha le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate, cioè Sardegna e Umbria».

1.2.- Secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il criterio di ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni sarebbe fissato dall'art. 56 Cost. attraverso un rigido rapporto di proporzionalità con la popolazione delle stesse e rivestirebbe carattere assoluto, in quanto espressione del principio democratico, della sovranità popolare e della parità di trattamento tra i cittadini.

Il risultato cui è pervenuto l'Ufficio elettorale risulterebbe pertanto illegittimo, in quanto altererebbe la distribuzione della rappresentanza territoriale come definita dalla Costituzione, determinando una sottorappresentazione della comunità friulana e giuliana.

Da ciò discenderebbe - ad avviso della ricorrente - l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, numero 8), ultimo periodo, del d.P.R. n. 361 del 1957, ove inteso nel senso di imporre o comunque consentire tale alterazione del riparto dei seggi tra le circoscrizioni; nonché, conseguentemente, l'illegittimità del provvedimento impugnato, in quanto invasivo dei diritti di rappresentanza democratica della comunità regionale.



1.3.- Con riferimento ai requisiti soggettivi di ammissibilità del conflitto, la Regione evidenzia in primo luogo di essere la sola espressione istituzionale della popolazione della circoscrizione Friuli-Venezia Giulia, la quale, in difetto della rappresentanza regionale, non avrebbe alcun altro modo di tutelare i diritti che la Costituzione assegna alla popolazione stanziata sul suo territorio.

Il rapporto di immedesimazione tra comunità e istituto regionale, già implicito nell'art. 5 Cost., sarebbe espressamente riconosciuto dall'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), secondo il quale «Il Friuli-Venezia Giulia è costituito in Regione autonoma [...]», ente politico esponenziale degli interessi generali della propria comunità territoriale e come tale legittimato a far valere davanti alla Corte costituzionale la diminuzione di rappresentanza che essa subisce in ragione della sottrazione di un rappresentante a quelli ad essa assegnati a norma dell'art. 56 Cost.

D'altra parte, ad avviso della ricorrente, la stessa Corte costituzionale, in più occasioni, avrebbe ammesso la Regione ad impugnare anche atti amministrativi (sentenza n. 51 del 1991) e leggi (sentenza n. 276 del 1991) che non ledevano specifiche competenze costituzionali della Regione stessa, ma che, pregiudicando gli interessi della popolazione stanziata sul suo territorio, erano lesivi della generale competenza costituzionale della Regione, legata alla tutela di quegli interessi.

1.4.- Con riferimento alla natura dell'atto impugnato, pur trattandosi di atto di un Ufficio costituito presso la Corte di cassazione, la ricorrente richiama la sentenza n. 259 del 2009 per sottolinearne il carattere amministrativo e non giurisdizionale.

L'atto sarebbe altresì suscettibile di formare oggetto di conflitto in quanto espressione ultima delle determinazioni statali, dovendo escludersi che l'attività dell'Ufficio elettorale centrale nazionale risulti poi assorbita in quella della Camera dei deputati in sede di controllo dei titoli di ammissione dei suoi componenti, a norma dell'art. 66 Cost.

1.5.- Quanto al merito del conflitto, la Regione evidenzia il contrasto del risultato cui è pervenuto l'Ufficio elettorale centrale nazionale con l'art. 56, quarto comma, Cost. Posto che la ripartizione di seggi tra le circoscrizioni secondo il criterio fissato da questa disposizione sarebbe una variabile indipendente che non potrebbe essere alterata, qualunque meccanismo di compensazione che conducesse, in termini di assegnazione di seggi alle circoscrizioni, ad un risultato diverso da quello imposto dalla Costituzione costituirebbe - ad avviso della ricorrente - violazione della Costituzione e lesione del diritto di rappresentanza della popolazione di un determinato territorio.

L'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, nel prevedere il cambio di circoscrizione, consente di attribuire un seggio ad una circoscrizione diversa da quella alla quale esso costituzionalmente spetta, qualora in quest'ultima circoscrizione la lista che dovrebbe beneficiare del seggio in più non abbia resti non utilizzati.

In tal modo, secondo la ricorrente, la legge verrebbe a privilegiare i resti in termini di voti espressi dal corpo elettorale sui resti relativi alla popolazione residente nella circoscrizione, così violando l'art. 56, quarto comma, Cost.

La Regione chiede pertanto l'annullamento dell'atto impugnato, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui, anziché prevedere che le compensazioni eventualmente necessarie si effettuino all'interno della stessa circoscrizione, consente che - in talune ipotesi - si operi la sostituzione della circoscrizione nella quale viene assegnato il seggio, con la conseguenza di rendere il numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni interessate dallo scambio difforme dalla previsione costituzionale.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che il ricorso per conflitto di attribuzione sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

2.1.- La difesa statale deduce in primo luogo l'inammissibilità del conflitto per difetto di legittimazione in capo alla Regione ricorrente, in quanto la rappresentanza istituzionale della comunità presupporrebbe una omogeneità di interessi in capo ai rappresentati che nel caso in esame non potrebbe sussistere; ad elezioni avvenute, infatti, una volta che sia noto lo schieramento politico al quale dovrebbe essere assegnato il seggio in contestazione, è dubbio che ci sia un interesse veramente comune a tutti i cittadini della Regione.

2.2.- L'Avvocatura generale deduce inoltre che lo strumento del conflitto è posto a tutela della Regione apparato e non della Regione comunità, proprio in quanto teso ad affermare che una determinata competenza non spetta allo Stato, ma alla Regione.

Il ricorso sarebbe inoltre inammissibile in quanto non è in alcun modo volto a contestare l'invasione di una sfera di competenza amministrativa della Regione; infatti, laddove fosse accolto, ciò non potrebbe in nessun caso portare alla positiva affermazione della spettanza alla Regione della competenza in materia di elezioni del Parlamento, la quale spetta inequivocabilmente allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera f).



2.3.- D'altra parte, ad avviso della difesa statale, lo stesso strumento del conflitto di attribuzione, prescelto dalla ricorrente, sarebbe inconferente, poiché soltanto la Giunta per le elezioni della Camera dei deputati sarebbe competente a decidere sulla questione proposta dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in questa sede. Ove peraltro il conflitto fosse dichiarato ammissibile, sarebbe in ogni caso necessario disporre l'integrazione del contraddittorio con tutte le Regioni destinate a vedere, in conseguenza dell'eventuale accoglimento del conflitto, una diversa assegnazione dei seggi.

2.4.- L'Avvocatura generale evidenzia altresì che il ricorso è volto ad ottenere l'annullamento di un provvedimento emanato in puntuale esecuzione di una norma di legge, della quale viene dedotta la contrarietà a Costituzione; il conflitto sarebbe dunque uno strumento per aggirare i limiti posti dall'art. 127 Cost. all'impugnazione diretta di una norma.

2.5.- Quanto al merito del conflitto, la difesa dello Stato sottolinea l'infondatezza delle censure formulate dalla Regione con riferimento all'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, ritenendolo viceversa in perfetta sintonia con le norme costituzionali.

Stante il sistema elettorale della Camera dei deputati fondato su base nazionale, il complesso meccanismo dei quozienti e dei resti previsto dalla normativa in esame, privilegiando i resti maggiori, valorizzerebbe la generale volontà del corpo elettorale, a differenza del criterio di riparto ipotizzato dalla ricorrente, che porterebbe a sottrarre il seggio a chi ha conseguito il maggior numero di voti e lo assegnerebbe a chi ha raccolto un minor consenso, con conseguente violazione dei principi di cui agli artt. 1 e 48 Cost.

3.- Con memoria depositata il 20 gennaio 2014 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha svolto alcune considerazioni in replica all'atto di costituzione dell'Avvocatura.

3.1.- In riferimento al difetto di legittimazione al ricorso per l'impossibilità della Regione di tutelare un interesse veramente comune a tutti i suoi cittadini, la ricorrente ricorda che, a partire dallo Stato liberale, si è ritenuto che gli organi politici non debbano preoccuparsi degli interessi di determinati gruppi sociali, ma dell'interesse generale della Nazione (art. 67 Cost.) o, nel caso di organi politici regionali, della Regione (art. 16 dello statuto Friuli-Venezia Giulia).

La Regione ricorrente richiama poi la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la legittimazione delle Regioni ad impugnare anche leggi che non ledevano specifiche competenze costituzionali, ma che, pregiudicando gli interessi della popolazione stanziata sul territorio, erano lesive della generale competenza costituzionale della Regione alla tutela di tali interessi.

Né, ad avviso della Regione ricorrente, il conflitto dovrebbe necessariamente consistere in una vindictio potestatis, come ritenuto dalla difesa statale, ben potendo il ricorrente contestare non solo l'usurpazione di un proprio potere, ma anche l'illegittimo esercizio di un potere altrui.

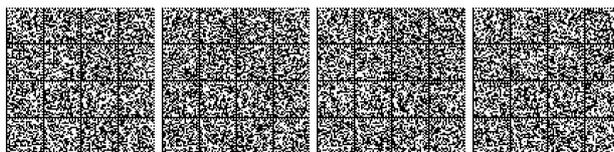
3.2.- In riferimento alla competenza della Giunta della Camera dei deputati a decidere sulla questione proposta davanti alla Corte, la ricorrente sottolinea che davanti alla Giunta si sarebbe potuta contestare una diversa questione, avente ad oggetto la convalida o meno dell'elezione di un deputato. Si sarebbe trattato, in ogni caso, di un giudizio diverso rispetto al conflitto di attribuzione.

3.3.- Quanto poi alla configurazione del conflitto come strumento utilizzato per aggirare surrettiziamente l'impugnazione diretta della norma applicata dall'atto impugnato, la Regione ricorrente rileva che solo nel momento di adozione dell'atto applicativo si sarebbe concretizzata la lesione che legittimerebbe la Regione a ricorrere.

Escludere a priori la possibilità che la Corte sollevi davanti a sé la questione di costituzionalità della norma, significherebbe vanificare la *ratio* del giudizio incidentale, che è quella di consentire la difesa contro leggi incostituzionali nel momento in cui vengono applicate in giudizio.

3.4.- Nel merito, la ricorrente ricorda che l'incongruenza tra il criterio utilizzato per distribuire i seggi tra le circoscrizioni (la popolazione) e quello utilizzato per distribuire i seggi spettanti ad ogni coalizione o lista in base al riparto nazionale (i voti ricevuti), ha dato origine ad una questione di costituzionalità in relazione alla legge per le elezioni del Parlamento europeo, che la Corte nella sentenza n. 271 del 2010 ha ritenuto inammissibile per l'esistenza di più soluzioni possibili in grado di ridurre l'effetto di slittamento di seggi da una circoscrizione all'altra.

Ad avviso della Regione, tuttavia, le elezioni della Camera dei deputati sarebbero diverse da quelle per il Parlamento europeo, poiché solo per le prime sarebbe sancito espressamente il principio dell'art. 56, quarto comma, Cost. Trattandosi dell'unica regola espressa posta dalla Costituzione in materia di elezioni, quella sostenuta dalla Regione ricorrente si configurerebbe come soluzione costituzionalmente obbligata che il legislatore dovrebbe mantenere ferma.



*Considerato in diritto*

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione che non spettava allo Stato, e per esso all'Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Corte di cassazione per la verifica e la proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, di assegnare complessivamente alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia 12 seggi, anziché i 13 seggi ad essa spettanti sulla base del d.P.R. 22 dicembre 2012 (Assegnazione alle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale e alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione della Camera dei deputati), assunto in stretta applicazione di quanto previsto dall'art. 56 della Costituzione.

1.1.- Ad avviso della ricorrente, il criterio di ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni sarebbe fissato dall'art. 56 Cost. attraverso un rigido rapporto di proporzionalità con la popolazione delle stesse e rivestirebbe carattere assoluto, in quanto espressione del principio democratico, della sovranità popolare e della parità di trattamento tra i cittadini.

Il risultato cui è pervenuto l'Ufficio elettorale in seguito alle operazioni di compensazione compiute in applicazione dell'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), e successive modificazioni, risulterebbe pertanto illegittimo, in quanto altererebbe la distribuzione della rappresentanza territoriale come definita dalla Costituzione, determinando una sottorappresentazione della comunità friulana e giuliana.

La Regione chiede che sia di conseguenza annullato il verbale del 5 marzo 2013 con il quale l'Ufficio elettorale centrale nazionale ha assegnato alla circoscrizione IX Friuli-Venezia Giulia 12 seggi, anziché i 13 spettanti, previa declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, numero 8), nella parte in cui consente che - in talune ipotesi - si operi la sostituzione della circoscrizione nella quale viene assegnato il seggio, con la conseguenza di rendere il numero dei seggi, assegnati alle circoscrizioni interessate dallo scambio, difforme dalla previsione costituzionale.

2.- Il conflitto deve essere dichiarato inammissibile alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte.

2.1.- Perché si dia la materia di un conflitto di attribuzione fra Regione e Stato, occorre innanzitutto che la prima lamenti la lesione della propria sfera di competenza costituzionale e in secondo luogo che «la negazione o lesione della competenza sia compiuta immediatamente e direttamente con quell'atto, ed esso, qualora sia preceduto da altro che ne costituisca il precedente logico e giuridico, sia nei confronti dello stesso, autonomo, nel senso che non ne ripeta identicamente il contenuto o ne costituisca una mera e necessaria esecuzione» (*ex plurimis*, sentenza n. 206 del 1975).

Nessuno dei due requisiti è soddisfatto dal presente conflitto.

2.2.- Quanto al primo, non può essere condivisa la tesi prospettata dalla ricorrente secondo cui la Regione, in quanto ente esponenziale a fini generali, può far valere, in sede di conflitto di attribuzione, l'interesse della comunità stanziata sul proprio territorio ad avere nella Camera dei deputati una rappresentanza numericamente più consistente. Secondo la giurisprudenza di questa Corte «Le Regioni, infatti, possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale» (*ex plurimis*, sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 1996).

Nel caso di specie una lesione del genere non sarebbe neppure ipotizzabile, non avendo la Regione alcuna competenza costituzionalmente garantita in materia di elezioni per il Parlamento; né, d'altra parte, la Regione esprime alcuna rappresentanza parlamentare, in quanto i deputati eletti nella circoscrizione regionale non sono rappresentanti della Regione né come ente, né come comunità, ma rappresentano l'intera Nazione (art. 67 Cost.). Manca, dunque, lo stesso presupposto perché le doglianze della ricorrente possano essere prese in considerazione in questa sede.

Né, in contrario avviso, può essere invocata la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la rappresentanza della comunità territoriale della Regione può concorrere alla sua legittimazione ad agire (sentenze n. 276 e n. 51 del 1991). In tale giurisprudenza, infatti, la legittimazione ad agire è stata riconosciuta perché la pretesa della Regione si fondava anche sulla dedotta violazione di altre norme costituzionali e non solo sulla mera esponenzialità degli interessi della propria comunità.

2.3.- Quanto al secondo requisito, questa Corte ha in più occasioni affermato, con riguardo al rapporto fra atto (amministrativo) impugnato e legge (o atto con forza di legge) di cui esso è attuazione, che «in sede di conflitto di attribuzione non (è) possibile impugnare atti amministrativi al solo scopo di far valere pretese violazioni della Costituzione da parte della legge che è a fondamento dei poteri svolti con gli atti impugnati» (*ex plurimis*, sentenza n. 472 del 1995).

Alla luce di tali principi, si tratta di valutare se l'atto oggetto del presente conflitto sia immediatamente lesivo della competenza assunta come propria dalla Regione, o se invece la lesione che si ritiene non debba farsi risalire alle disposizioni legislative di cui tale atto è esecuzione.



In realtà, risulta evidente che il verbale del 5 marzo 2013 sia stato redatto dall'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione senza alcun margine di autonoma valutazione, ma in puntuale esecuzione dell'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, e che dunque la lesione lamentata dalla ricorrente sia riconducibile non già all'atto impugnato, ma alla norma di legge di cui esso è attuazione.

2.4.- Né può essere accolta la richiesta - che la ricorrente rivolge alla Corte - di sollevare innanzi a sé, in via di incidente nel presente giudizio, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 83, comma 1, numero 8), penultimo e ultimo periodo, per contrasto con l'art. 56, quarto comma, Cost. Siffatta ipotesi presuppone che si sia instaurato un giudizio per conflitto di attribuzione avente un suo oggetto autonomo, e cioè un giudizio in cui si lamenti una lesione della sfera di attribuzioni della Regione, riconducibile ad un atto impugnato che sia in sé suscettibile di produrre tale lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 467 del 1997, n. 215 del 1996 e n. 472 del 1995).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso, in relazione al verbale del 5 marzo 2013 dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti dello Stato con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140041

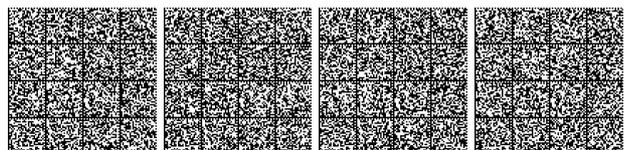
N. 42

*Ordinanza 26 febbraio - 10 marzo 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Controversie in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità - Assoggettamento al rito sommario di cognizione non convertibile.**

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), artt. 29 e 34, comma 37.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 34, comma 37, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promossi dalla Corte d'appello di Napoli con ordinanze del 25 ottobre e del 27 novembre 2012, iscritte ai nn. 176 e 177 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che nel corso di due diversi giudizi di opposizione alla stima promossi a seguito di procedure espropriative la Corte d'appello di Napoli ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, primo e secondo comma, 77, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 34, comma 37, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui - sostituendo il comma 1 ed abrogando i commi 2, 3 e 4 dell'art. 54 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A) - prevedono che le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima di cui al comma 1 dello stesso art. 54 devono essere introdotte, trattate e decise secondo le forme del rito sommario di cognizione di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 150 del 2011, ed agli artt. 702-*bis* e 702-*ter* del codice di procedura civile;

che il giudice remittente ritiene di dover sollevare d'ufficio tale questione, dal momento che la scelta di ricomprendere i procedimenti aventi ad oggetto le controversie di cui all'art. 54, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001 nel nuovo rito sommario di cognizione «non convertibile», secondo il disposto dell'art. 3 del d.lgs. n. 150 del 2011, violerebbe i limiti fissati nella delega conferita al Governo dal Parlamento con l'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sulla cui base sono state adottate le norme censurate;

che l'art. 54 della legge n. 69 del 2009, infatti, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione compresi nell'ambito della giurisdizione ordinaria e regolati dalla legislazione speciale al fine di ricondurre la disciplina dei medesimi: *a)* al rito del lavoro, se caratterizzati da «prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione»; *b)* al procedimento sommario di cognizione di cui agli artt. 702-*bis* e seguenti cod. proc. civ., escludendo «la possibilità di conversione nel rito ordinario», se connotati da «prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa»; *c)* al processo ordinario di cognizione, in tutti gli altri casi;

che il legislatore delegante, ad avviso del giudice remittente, si riferiva ai soli procedimenti civili di cognizione «autonomamente regolati dalla legislazione speciale» secondo modelli essenzialmente diversi da quelli del rito del lavoro, del rito sommario di cognizione e del rito ordinario cui dovevano essere alternativamente ricondotti, poiché l'obiettivo era quello di semplificare l'accesso alla giurisdizione ordinaria di cognizione, riducendo in misura consistente il numero dei riti previsti dalla legislazione speciale e da questa disciplinati in modo tale da farne dei riti «autonomi»;



che tale diversità - secondo la Corte d'appello di Napoli - non riguarderebbe i procedimenti di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001, per i quali nessun dubbio è stato mai sollevato sul loro svolgimento nel rispetto delle forme dell'ordinario giudizio di cognizione, sia pure con limitate particolarità che, tuttavia, non sono tali da farli ritenere inclusi tra quelli «autonomamente regolati dalla legislazione speciale»;

che i procedimenti di opposizione alla stima, dovendo seguire le forme dell'ordinario rito di cognizione, non sono connotati da quei «prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa» che la norma di delega pone come condizione per la trattazione col rito sommario; i giudizi di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001, infatti, hanno ad oggetto controversie il cui denominatore comune è costituito dalla loro attinenza alla determinazione delle indennità dovute in conseguenza di provvedimenti di natura espropriativa, o comunque ablativa, adottati per ragioni di pubblica utilità che, nella maggior parte dei casi, richiedono la soluzione di non semplici questioni di diritto o di fatto;

che tali questioni possono riguardare l'individuazione del soggetto o dei soggetti titolari dal lato passivo dell'obbligazione indennitaria, e possono collegarsi alla stima dell'equivalente pecuniario del pregiudizio subito dal soggetto passivo del provvedimento ablatorio, e richiedere, di norma, la nomina di un consulente tecnico d'ufficio;

che si tratterebbe, pertanto, di controversie che il legislatore delegato ha inserito nel nuovo rito sommario di cognizione con una violazione dei criteri direttivi fissati dalla legge delega; e, tra l'altro, la circostanza per cui la decisione deve essere adottata dalla corte d'appello in unico grado fa sì che avverso detta pronuncia sia esperibile il solo ricorso per cassazione, con conseguente dubbio di legittimità costituzionale delle norme impugnate anche in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, primo comma, Cost., rilevandosi una irragionevole compressione del diritto di difesa;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che, in due diversi giudizi di opposizione alla stima, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, primo e secondo comma, 77, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 34, comma 37, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui - sostituendo il comma 1 ed abrogando i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 54 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A) - prevedono che le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima di cui al comma 1 dello stesso art. 54 devono essere introdotte, trattate e decise secondo le forme del rito sommario di cognizione di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 150 del 2011, ed agli artt. 702-bis e 702-ter del codice di procedura civile;

che i giudizi vanno riuniti, avendo ad oggetto la medesima questione;

che questa Corte, con le ordinanze n. 190 e n. 226 del 2013, ha esaminato altre ordinanze, di contenuto assai simile, con le quali la Corte d'appello di Napoli aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale in tutto identica a quella odierna;

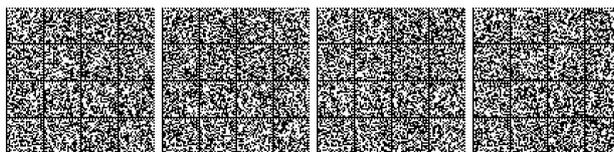
che in quelle pronunce la questione è stata dichiarata manifestamente inammissibile in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, primo comma, Cost., e manifestamente infondata in riferimento all'art. 77, primo comma, Cost.;

che le odierne ordinanze di rimessione non prospettano, rispetto alle precedenti già scrutinate, ulteriori profili di legittimità costituzionale;

che, pertanto, anche l'odierna questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, primo comma, Cost., trattandosi della richiesta di una pronuncia priva di contenuto costituzionalmente obbligato, in una materia soggetta alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 10 del 2013), tanto più che la garanzia del doppio grado di giurisdizione non gode, di per sé, di copertura costituzionale;

che, allo stesso modo, l'odierna questione deve essere dichiarata manifestamente infondata in riferimento all'art. 77, primo comma, Cost., in quanto la norma di delega non si riferisce soltanto ai procedimenti civili disciplinati dalla legislazione speciale con modalità diverse da quelle del rito ordinario, sommario o del lavoro, ed il procedimento di opposizione alla stima si caratterizza per una serie di indubbe particolarità.

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

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 29 e 34, comma 37, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 111, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Napoli con le ordinanze indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni sollevata, in riferimento all'art. 77, primo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Napoli con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Sergio MATTARELLA, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140042

N. 43

*Ordinanza 26 febbraio - 10 marzo 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Finanza regionale - Contributi relativi a progetti di formazione all'autoimpiego - Assimilazione alle borse di studio di cui all'art. 4 della legge n. 476 del 1986.**

– Legge della Regione siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), art. 76.

–

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge della Regione siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), promosso dalla Commissione tributaria regionale della Sicilia, sezione staccata di Siracusa, nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale ufficio controlli di Siracusa e G.L.S., con ordinanza del 9 aprile 2013, iscritta al n. 195 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento della Regione siciliana;

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ordinanza del 9 aprile 2013, la Commissione tributaria regionale della Sicilia, sezione staccata di Siracusa, ha sollevato, in riferimento all'art. 36 del Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge della Regione siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), il quale prevede che: «I contributi corrisposti ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3 sono da intendersi aiuti nell'ambito della formazione all'autoimpiego rivolta a soggetti disoccupati ed assimilabili alle borse di studio di cui all'articolo 4 della legge 13 agosto 1984, n. 476»;

che, a sua volta, l'art. 4 della legge 13 agosto 1984, n. 476 (Norme in materia di borse di studio e dottorato di ricerca nelle Università), stabilisce che le borse di studio di cui all'art. 75 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche;

che il giudice rimettente ha riferito di essere investito della decisione in ordine all'appello proposto dall'Agenzia delle entrate contro la sentenza con la quale la Commissione tributaria provinciale di Siracusa ha accolto i ricorsi proposti dal contribuente avverso l'accertamento di un reddito non dichiarato ai fini IRPEF; reddito costituito da un contributo erogato al contribuente nel 2000, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge della Regione siciliana 23 gennaio 1998, n. 3 (Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei carabinieri operante in Sicilia);

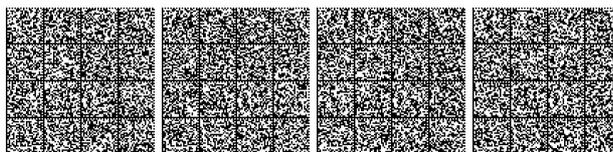
che il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge della Regione siciliana n. 17 del 2004, evidenziando che l'unico effetto attribuibile alla stessa sarebbe quello di sottrarre all'imposizione un'entrata che, secondo la disciplina statale vigente - all'epoca l'art. 47, primo comma, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi); oggi l'art. 50, primo comma, lettera c), del medesimo testo unico -, risultava assimilabile ai redditi di lavoro dipendente;

che, in definitiva, la norma viene censurata in quanto introduce un'esenzione dal pagamento dell'IRPEF per categorie di redditi non riconducibili a quelli di cui all'art. 4 della legge n. 476 del 1984 ed in quanto la previsione di un'esenzione dal tributo erariale costituisce violazione dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana, il quale - pur consentendo che la Regione istituisca tributi propri - non contempla la facoltà della stessa Regione di intervenire sul regime sostanziale dei tributi statali;

che d'altra parte, ad avviso del giudice *a quo*, l'impugnato art. 76 della legge della Regione siciliana n. 17 del 2004, in quanto volto a precisare la natura giuridica dei contributi regionali di cui si tratta, costituirebbe norma di interpretazione autentica, da applicarsi in via retroattiva;

che, con atto depositato in data 8 ottobre 2013, è intervenuta nel presente giudizio di costituzionalità la Regione siciliana, la quale ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per omessa indicazione del parametro di costituzionalità ed ha poi contestato l'irrelevanza della questione, in quanto l'art. 76 della legge della Regione siciliana n. 17 del 2004 non sarebbe applicabile retroattivamente, in considerazione dei principi contenuti negli artt. 1 e 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), i quali si impongono anche alle Regioni ad autonomia differenziata.

Considerato che la Commissione tributaria regionale della Sicilia, sezione staccata di Siracusa, ha sollevato, in riferimento all'art. 36 del Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge della Regione siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), il quale prevede che «I contributi corrisposti ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3 sono da intendersi aiuti nell'ambito della formazione all'autoimpiego rivolta a soggetti disoccupati ed assimilabili alle borse di studio di cui all'articolo 4 della legge 13 agosto 1984, n. 476.»;



che, a sua volta, l'art. 4 della legge 13 agosto 1984, n. 476 (Norme in materia di borse di studio e dottorato di ricerca nelle Università), stabilisce che le borse di studio di cui all'art. 75 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche;

che, secondo la Commissione tributaria, la norma regionale censurata, attraverso l'assimilazione dei contributi regionali erogati ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3 (Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei carabinieri operante in Sicilia), alle borse di studio di cui all'art. 4 della legge n. 476 del 1984, produrrebbe l'effetto di sottrarre all'imposizione sul reddito i contributi regionali per i progetti di formazione all'autoimpiego;

che tale regime di esenzione da un tributo erariale determinerebbe la violazione dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana, il quale - pur consentendo che la Regione istituisca tributi propri - non contempla la facoltà della stessa Regione di intervenire sul regime sostanziale dei tributi statali;

che è infondata l'eccezione, sollevata dalla difesa regionale, di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per omessa indicazione del parametro di costituzionalità, perché - contrariamente a quanto dedotto - la Commissione tributaria ha posto esplicitamente al centro delle censure il superamento dei limiti di cui all'art. 36 dello statuto speciale, evocando tale parametro sia nella parte motiva che nella parte conclusiva dell'ordinanza, contenente la definitiva formulazione della questione di legittimità costituzionale;

che, d'altra parte, la Commissione tributaria, nel valutare il trattamento fiscale al quale deve ritenersi sottoposto un contributo regionale erogato nell'anno 2000, muove dal presupposto interpretativo che la norma regionale censurata, in quanto volta a precisare la natura giuridica dei contributi regionali di cui si tratta, rivestirebbe natura interpretativa e sarebbe dotata di efficacia retroattiva;

che, sebbene il tenore letterale dell'art. 76 potrebbe prestarsi ad una lettura in chiave di retroattività (i contributi «sono da intendersi»), tuttavia nel caso in esame una tale efficacia retroattiva non deriva né da una specifica ed esplicita previsione del testo normativo, né dalla natura di interpretazione autentica della norma stessa;

che, in particolare, la disposizione oggetto della pretesa interpretazione legislativa era chiara, non presentava ambiguità e non risulta che - in epoca antecedente alla introduzione della norma censurata - il trattamento fiscale dei contributi regionali avesse dato luogo a contrasti interpretativi, tali da giustificare un intervento del legislatore (sentenze n. 210 e n. 103 del 2013; n. 78 del 2012; tutte in tema di leggi che si qualificano di interpretazione autentica);

che, prima dell'introduzione della normativa censurata, l'assimilazione dei contributi regionali previsti dalla legge n. 3 del 1998 alle borse di studio disciplinate dall'art. 4 della legge n. 476 del 1984 non era possibile, perché i contributi regionali in questione erano riconducibili alla categoria dei redditi assimilati ai redditi di lavoro dipendente ed erano, pertanto, soggetti ad IRPEF, alla luce della inequivoca disposizione dell'art. 47, comma 1, lettera c), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), e oggi dell'art. 50, comma 1, lettera c), del medesimo testo unico;

che, pertanto, la norma introdotta dall'art. 76 della legge n. 17 del 2004 ha carattere innovativo, con riferimento al trattamento fiscale dei contributi regionali previsti dall'art. 2 della legge n. 3 del 1998 e deve conseguentemente ritenersi destinata ad esplicare i suoi effetti solo dalla sua entrata in vigore;

che tale interpretazione della norma censurata in chiave di irretroattività appare conforme anche ai principi della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), in quanto essi, sebbene non costituiscono - neppure come norme interposte - parametro idoneo a fondare il giudizio di legittimità costituzionale di leggi statali, forniscono tuttavia i criteri guida per il giudice nell'interpretazione delle norme tributarie, anche laddove le stesse promanino dalle Regioni ad autonomia differenziata (sentenze n. 216 e n. 41 del 2008);

che, infatti, poiché l'art. 3 della legge n. 212 del 2000 ha codificato nella materia fiscale il principio generale di irretroattività delle leggi, già stabilito dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, anche sotto questo profilo occorre escludere l'applicabilità della norma regionale censurata agli anni di imposta precedenti alla sua entrata in vigore;



che, invero, nel caso posto all'attenzione della Commissione tributaria regionale, l'erogazione del contributo regionale risulta avvenuta nel 2000, e dunque in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge della Regione siciliana n. 17 del 2004;

che la mancata considerazione nell'ambito dell'ordinanza di rimessione dei profili sopra evidenziati si risolve nel difetto di una plausibile motivazione in ordine alla rilevanza della questione, con conseguente manifesta inammissibilità della stessa;

che l'inammissibilità della questione preclude in questa occasione l'esame del merito delle censure e dei consistenti dubbi di costituzionalità sollevati dalla disposizione impugnata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 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 dell'art. 76 della legge della Regione siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), sollevata, in riferimento all'art. 36 del Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

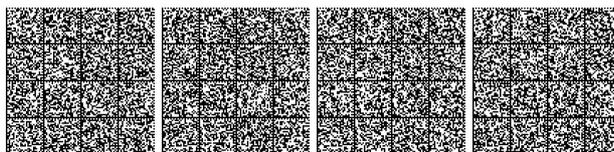
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140043



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 14 febbraio 2014*  
(della Regione Liguria)

**Finanza pubblica - Verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile attivata presso la Regione Liguria dal MEF - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Relazioni effettuate dai Servizi ispettivi in materia di scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica nelle quali sono state rilevate criticità sulla gestione regionale dell'attività finanziaria e di bilancio e su quella del personale - Nota del Ragioniere generale dello Stato di trasmissione delle relazioni, con la quale si invita la Regione ad adottare provvedimenti correttivi - Invio delle relazioni alla Procura regionale della Corte dei conti, ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità per danno erariale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Liguria - Denunciata illegittimità degli atti adottati dagli organi statali ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge n. 196 del 2009, applicabile alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e alle Province autonome ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, dichiarato poi costituzionalmente illegittimo *in parte qua* dalla sentenza n. 219 del 2013 - Invasione della sfera di attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente - Denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai cui sensi è stata eseguita l'ispezione sulla gestione del personale, per le medesime ragioni a base della sentenza n. 219 del 2013 - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare "previa dichiarazione di nullità e/o di annullamento degli atti provenienti dagli organi statali (...) e previa delibazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 (...), che non spetta allo Stato (...) il potere di effettuazione di verifiche ispettive nei confronti della Regione Liguria con riguardo agli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e alla gestione del personale regionale, e/o di imporre obblighi alla Regione all'esito di tali verifiche.**

- Nota del Ragioniere Generale dello Stato del 14 maggio 2013, n. 41906; Nota del Ragioniere Generale dello Stato del 26 novembre 2013, n. 97572; Relazioni dei Servizi ispettivi di finanza pubblica del MEF del 15 ottobre 2013.
- Costituzione, artt. 114, 117, 118 e 119; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 14, comma 1, lett. d); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 60, comma 5.

Ricorso proposto da Regione Liguria (PIVA 00849050109), in persona dal Presidente della Giunta Regionale Claudio Burlando elettivamente domiciliato in Roma Viale Giulio Cesare 14/4 sc A presso lo studio dell'Avvocato Gabriele Pafundi del foro di Roma (PFNGRL57B09HSO1K, pec: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.3212646) che la difende per procura a margine del presente atto unitamente all'Avvocato Luigi Cocchi del foro di Genova (C.F. CCCLGU46T19D969E; PEC: luigi.cocchi@ordineavvgenova.it; Fax: 010541994);

Contro:

il Presidente del Consiglio dei Ministri, presso la sua sede in Roma Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370, 00187 Roma;

il Ministro dell'Economia e delle Finanze presso la sua sede in Roma Via XX Settembre 97, 00187 Roma;

il Ragioniere Generale dello Stato presso la sua sede in Roma Via XX Settembre 00187 Roma;

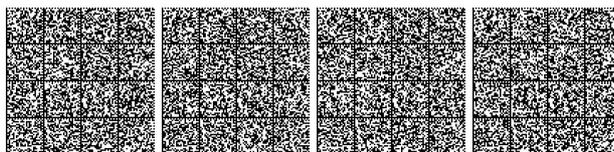
per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento per difetto di attribuzione:

1) della nota del Ragioniere Generale dello Stato 26/11/2013 n. 97572 avente ad oggetto «Verifica amministrativa contabile presso la Regione Liguria»;

2) per quanto di ragione, della nota 14/5/2013 del Ragioniere Generale dello Stato;

3) delle relazioni ispettive redatte dagli ispettori del MEF in data 15/10/2013, in esito a verifiche eseguite dal giorno 20/5/2013 al giorno 27/6/2013, aventi ad oggetto:

a) l'una, la verifica in materia di scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica sotto il profilo contabile e finanziario;



b) l'altra, la verifica in materia di scostamento degli obiettivi di finanza pubblica con riguardo alla gestione del personale.

#### FATTO

Regione Liguria è stata destinataria della nota 26/11/2013 del Ragioniere Generale dello Stato, con la quale le sono state trasmesse le relazioni in data 15/10/2013 redatte in esito a verifica ispettiva in materia di scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica e di gestione del personale, con le quali, e per quanto qui assume rilievo:

a) si affida all'iniziativa di Regione Liguria l'adozione di provvedimenti idonei all'eliminazione delle criticità rilevate nella predette relazioni, ed è formulato un (perentorio) invito all'invio dei relativi elementi informativi al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con la prescrizione del rispetto dell'ordine e del contenuto dei singoli rilievi;

b) si provvede all'invio delle relazioni alla Procura Regionale della Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità di danno erariale ed alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, in conformità al disposto dell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 165/2001;

c) si prefigura l'obbligo di assunzione di iniziative («si resta in attesa di conoscere l'esito») per sanare le situazioni di criticità emerse dall'ispezione.

Dall'esame delle relazioni trasmesse, entrambe sottoscritte il 15/10/2013, emerge che, fermo l'oggetto generale della verifica ispettiva (scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica), esse hanno ad oggetto:

i) la verifica di eventuali scostamenti finanziari dagli obiettivi di finanza pubblica sotto il profilo di bilancio e finanziario;

ii) la verifica delle spese di personale, con particolare riguardo agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati.

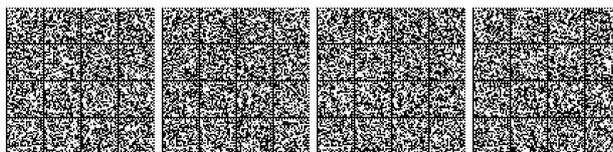
Dagli atti emerge ancora che l'attuazione e lo svolgimento dell'attività ispettiva nei confronti di Regione Liguria pretende di rinvenire le sue fonti normative di legittimazione degli organi statali:

nell'art. 14, comma 1, lett. d) L. 196/2009;

nell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 165/2001.

La relazione sulle problematiche finanziarie, dopo aver permesso una valutazione generale e di complessiva solidità finanziaria, riferita all'analisi dei dati di bilancio per il periodo 2008/2012 (tra l'altro pertinenti a bilanci già sottoposti con riscontro positivo al controllo della Sezione di controllo della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti) segnala alcune pretese criticità con riguardo ad una serie di temi quali:

Numero	Descrizione sintetica dei rilievi	Riferimento normativo
1	Necessità di riassorbire il disavanzo sanitario mediante il conseguimento dei maggiori economie	
2	Progressivo peggioramento della situazione economico-patrimoniale delle società partecipate (in particolare. ARPAL ED ARTE) e mancata conciliazione tra debiti e crediti reciproci iscritti nei bilanci societari ed in quello regionale.	Art. 82 della legge Regione Liguria 26/3/2002 n. 15.
3	Grave indebitamento bancario a carico dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia (ARTE) della Provincia di Genova conseguente all'esecuzione del contratto di acquisto da parte di ARTE di rilevanti beni immobili di proprietà della Regione e di diverse ASL Liguria (pag. 64-65).	Corte dei Conti - Sezione di controllo parere n. 531 del 18/10/2011.
4	Anomala contabilizzazione e mancato pareggio della partite di giro nel periodo 2009-2011 con impegni di spesa superiori agli acceramenti in entrata (pag. 71-72).	



5	Sensibile peggioramento della situazione economico-patrimoniale della Regione con una differenza tra attività e passività iscritte in bilancio pari a 277 milioni di € (pag. 78).	
6	Criticità varie in materia di residui: a) mancata trasmissione alla competente Procura della Corte dei Conti dell'elenco dei residui attivi dichiarati abbandonati al fine di verificare eventuali responsabilità in ordine alla perdita del credito; b) mancata deliberazione di abbandono da parte della Giunta regionale per taluni residui attivi ritenuti dalle strutture regionali prescritti insussistenti; c) necessità di effettuare un riaccertamento dei residui attivi e passivi in considerazione della presenza in bilancio di voci risalenti nel tempo, al fine di verificare l'effettiva sussistenza di reali regioni di credito e di debito (pag. 79-87).	Art. 228 comma 3 del d.lgs 18/8/2000 n. 267.
7	Illegittimo ricorso all'indebitamento per finanziarie spese non qualificabili come investimenti in violazione della «golden rule» (pagg. 116-118).	Artt. 119 comma 6 della Costituzione; Art. 30 comma 15 della legge 27/12/2002 n. 289; Art. 3 comma 16 e 21 della legge 24/12/2003 n. 350; Art. 36 della legge Regione Liguria 7/5/2002 n. 4.
8	Mancata costituzione di un apposito fondo rischi per far fronte alle eventuali maggiori uscite derivanti dalle operazioni di finanza derivata poste in essere dalla Regione, con particolare riguardo al «Credit Default Swap» tenuto conto degli elevati rischi connessi alla complessità di tale tipologia di operazioni (pagg. 119-139).	Art. 41 della legge 28/12/2001 n. 448.

La relazione per la parte concernente la «gestione del personale» (non solo l'applicazione degli accordi collettivi) ha evidenziato ancora numerose criticità così sintetizzabili:

Numero	Descrizione sintetica del rilievo	Riferimento normativo
1	Mancato rispetto del principio di adeguato accesso dall'esterno in materia di assunzioni di personale (pagg 6-7).	Art. 35 del d.lgs 30/3/2001 n. 165;
2	Mancato conseguimento dell'obiettivo della progressiva riduzione della spesa di personale rispetto agli esercizi precedenti ed errata mobilità di calcolo in contrasto con l'orientamento del Ministero dell'economia e delle finanze e della magistratura contabile (pagg. 13-17).	Art. 1 comma 557 della legge 27/12/2006 n. 296;
3	Illegittima integrazione con leggi regionali del fondo per il trattamento accessorio della dirigenza e del personale del comparto, in contrasto con la normativa nazionale e la disciplina contrattuale vigente (pag. 18-21).	Legge Regione Liguria 17/8/2006 n. 25; Legge Regionale Liguria 28/6/2011 n. 16; Art. 40 comma 3- <i>quinquies</i> del d.lgs 30/3/2001 n. 165; Art. 9 comma 2- <i>bis</i> del d.l. 31/5/2010 n. 78, convertito nella legge 30/7/2010 n. 122; Art. 4 comma 5 del CCNL 1/4/1999; Art. 31 del CCNL 22/1/2004.



4	<p>Errata quantificazione dei fondi per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto, conseguente:</p> <p>a) all'integrazione dei fondi 2008 e 2009 conseguente all'istituzione di posizioni di vice-dirigenza in assenza della necessaria previsione della contrattazione collettiva nazionale;</p> <p>b) all'individuazione delle risorse accessorie al netto delle somme destinate al finanziamento delle progressioni economiche orizzontali;</p> <p>c) agli incrementi derivanti dai presunti risparmi derivanti dal processo di contrattualizzazione del pubblico impiego, i quali riguardano risorse di bilancio impropriamente messe a disposizione a decorrere dal 1997, per l'istituzione delle posizioni organizzative prima della loro introduzione ad opera del CCNL 31/3/1999 ed all'illegittimo loro consolidamento;</p> <p>d) all'inserimento di risorse non previste dalla contrattazione collettiva nazionale per il finanziamento delle posizioni organizzative;</p> <p>e) agli incrementi del fondo per finanziare il riconoscimento automatico a tutto il personale trasferito di una progressione economica orizzontale (pagg. 23-43).</p>	<p>Art. 27 del d.lgs 30/3/2001, n. 165;</p> <p>Art. 8, comma 1, della legge 15/3/2009 n. 15;</p> <p>Artt. 26 del CCNL 5/10/2001;</p> <p>Art. 31, 32, 37 del CCNL 22/1/2004.</p>
5	<p>Illegittima erogazione del fondo per il trattamento accessorio del personale del comparto conseguente:</p> <p>a) all'erogazione di compensi legati alla produttività, in assenza di predefiniti criteri selettivi e conseguente valutazione dei risultati conseguiti;</p> <p>b) alla corresponsione della indennità connesse alle attività disagiate, corrisposte a diverso titolo al personale della regione, senza dimostrazione dell'effettivo disagio connesso alle attività svolte e, comunque, erogato in misura superiore a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale, che prevede un compenso di € 30 mensili dell'indennità di rischio;</p> <p>c) alla corresponsione generalizzata dei compensi per specifiche responsabilità conferiti al personale delle categorie A, B, C, e D in assenza di specifici incarichi che comportino responsabilità aggiuntive rispetto a quella ordinaria (pagg. 43-66).</p>	<p>Art. 1, comma 5 della legge Regione Liguria 7/7/20140 n. 10;</p> <p>Art. 17 del CCNL 1/4/1999.</p>
6	<p>Illegittimo conferimento della retribuzione di anzianità regionale con legge regionale in contrasto con la normativa e la contrattazione collettiva nazionale, nonché con l'orientamento giurisprudenziale della magistratura contabile e della Corte Costituzionale (pagg. 66-68).</p>	<p>Legge regione Liguria 6/10/2009 n. 36;</p> <p>Art. 45 del d.lgs 30/3/2001 n. 165;</p> <p>Art. 15 del CCNL 1/4/1999;</p> <p>Art. 31 del CCNL 22/1/2004;</p> <p>Sentenza Corte Costituzionale 12/12/2011 n. 339;</p> <p>Deliberazione 28/3/2013 n. 137 della Sezione Controllo della Corte dei Conti Sez. Lombardia.</p>
7	<p>Illegittima corresponsione di altre indennità previste dalla legge regionale 24 gennaio 2006 n. 1, finanziate con risorse diverse da quelle inserite nel fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto, in contrasto con la disciplina contrattuale (pagg. 69-76).</p>	<p>Art. 45 del d.lgs 30/3/2001 n. 165;</p> <p>Art. 4 della Legge Regione Liguria 24 gennaio 2006 n. 1.</p>



8	Illegittimo conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato oltre i limiti previsti dalla normativa nazionale e in assenza di procedura selettiva (pagg. 81-89).	Art. 19, comma 6 del d.lgs 30/3/2001 n. 165.
9	Illegittimo finanziamento delle retribuzioni di posizioni e di risultato dei direttori generali mediante l'utilizzo di risorse diverse da quelle previste per finanziare il fondo per il trattamento accessorio della dirigenza, in contrasto con la disciplina contrattuale (pagg. 89-90).	Artt. 26 e 27 del CCNL 23/12/1999.
10	Illegittimo incremento del fondo per il trattamento accessorio della dirigenza del Giunta regionale, conseguente ad una conciliazione giudiziale, per il complessivo importo di € 506.429, in contrasto con la disciplina contrattuale che non prevede fonti atipiche di integrazione delle risorse decentrate ed errata quantificazione del fondo per il trattamento accessorio della dirigenza per l'anno 2007 per € 17.221,73 (pagg. 93-95).	Artt. 26 del CCNL 23/12/1999; Art. 5, comma 4 del CCNL 3/8/2010.
11	Mancata preventiva individuazione di idonei e differenziati parametri valutativi e verifica dei risultati per l'attribuzione al Segretario Generale ed ai dirigenti della relativa retribuzione di risultato (pagg. 96-97).	Artt. 28 e 29 del CCNL 23/12/1999.
12	Mancato rispetto del vincolo previsto dall'art. 9 comma 1 del D.L. 78/2010, secondo il quale il trattamento economico dei singoli dipendenti del Consiglio regionale, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento spettante per l'anno 2010 e deve essere ridotto in proporzione del personale in uscita.	Art. 9 commi 1 e 2-bis del D.L. 31/5/2010 n. 78 convertito nella legge 30/7/2010 n. 122.

Dette relazioni si connotano, sul piano del metodo, per la sistematica pretesa di «disapplicazione» di leggi regionali mai impugnate dal Governo e quindi pienamente vigenti nell'ordinamento con valore formale e forza giuridica assolutamente paritaria alle leggi statali, mentre sul piano del merito - che non assume peraltro rilievo in codesta Ecc. ma Sede - Regione Liguria si riserva di redigere adeguate controdeduzioni per contestarne la ammissibilità e/o la fondatezza.

Regione Liguria, peraltro, ritiene che dette relazioni, per le fonti da cui pretendono di trarre legittimazione e per i loro concreti contenuti di metodo, e la nota 26/11/203 del Ragioniere Generale dello Stato, siano invasive della propria sfera di attribuzione autonoma costituzionalmente garantita dagli art. 114 e seguenti Cost. e che pertanto la lesione che ne discende sia suscettibile di trovare tutela mediante lo strumento previsto dall'art. 134, comma 1, 2° alinea Cost., per l'accertamento della carenza di potere degli Organi dello Stato e della illegittimità dell'invasione della propria sfera di attribuzione costituzionalmente garantita.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi.

#### DIRITTO

1) Violazione degli artt. 114 e seguenti ed in particolare dell'art. 119 Cost. Applicazione dell'art. 14, comma 1, lett. d) L. 196/2009 già dichiarato incostituzionale con sentenza Corte Cost. n. 219/2013 e violazione di tale sentenza.

La verifica ispettiva effettuata e le relazioni redatte in esito alla stessa, sottoscritte in data 15/10/2013, nelle quali gli organi statali hanno preteso di sollevare rilievi critici sulla gestione dell'attività finanziaria e di bilancio e su quella di gestione del personale, e la nota del Ragioniere Generale, che sulle stesse si fonda, per invitare Regione Liguria all'adozione di provvedimenti correttivi, oltre che per segnalazione alla Procura regionale della Corte dei Conti, pretende di rinvenire legittimazione e fondamento nell'art. 14, comma 1, lett. d) L. 196/2009, così come novellato dall'art. 5 del decreto legislativo 174/2012.



La norma originaria attribuiva allo Stato il potere di attuare verifiche sulla gestione amministrativa e contabile delle amministrazioni pubbliche indicate, con espressa esclusione per le Regioni e le Province autonome. Tali verifiche, le cui modalità avrebbero dovuto essere definite d'intesa tra lo Stato e la Conferenza Unificata, si risolvevano in una ipotesi ulteriore di controllo e monitoraggio dei conti pubblici degli enti locali finalizzato all'adozione del piano per il conseguimento degli obiettivi indicati dalla lett. *d*) dell'art. 14, comma 1 L. 196/2009.

A seguito della novella legislativa introdotta dall'art. 5 del decreto legislativo 74/2012, tale potere di verifica è stato esteso anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, ove emergano indicatori di squilibrio finanziario. Sennonché detta norma, estensiva anche alle Regioni di tale potere di verifica, è stata dichiarata incostituzionale proprio perché in contrasto con i parametri costituzionali di garanzia della sfera di attribuzione delle Regioni contenuti negli atti 114 e seguenti Cost., con sentenza n. 219/2013, pubblicata il 29/7/2013.

Alle motivazioni di detta sentenza della Corte per sintesi si fa rinvio.

Sul piano concreto tale declaratoria si risolve nella caducazione della norma ordinaria legittimante l'attività di cui trattasi, che, pertanto, nella specie appare esercitata dagli organi dello Stato al di là ed al di fuori di ogni potere legittimante un'attività ispettiva in materia dei vincoli di finanza pubblica e, tanto meno un'indicazione precettiva a Regione Liguria di provvedimenti correttivi.

Non senza rilevare, peraltro, tale potere di visita ispettiva già previsto dalla norma legislativa statale dichiarata incostituzionale sarebbe stato comunque esercitato, in questo caso, al di fuori dei presupposti necessari, in assenza di qualsiasi indicatore di squilibrio finanziario a carico di Regione Liguria, i cui bilanci - per il periodo considerato - sono stati tutti favorevolmente sottoposti al controllo della Sezione di controllo della Sezione Regionale della Corte dei Conti.

Ne consegue la evidente invasività e illegittimità degli atti adottati dagli organi statali non costituendo esercizio di un potere affidato agli uffici ed organi statali che ne sono autori e comunque illegittimamente invasivi della sfera di attribuzione costituzionalmente garantita di Regione Liguria.

2. Violazione dell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 165/2001. Illegittimità costituzionale della norma per contrasto con i parametri contenuti negli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.

Gli atti impugnati pretendono ancora, con riferimento a quella (parte *di*) relazione pertinente alla «gestione del personale», di fondarsi e di trarre legittimazione dall'art. 60, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001.

Detta norma recita: «5. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche su espressa richiesta del Ministro per la funzione pubblica, dispone visite ispettive, a cura dei servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, coordinate anche con altri analoghi servizi, per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate. Tali verifiche vengono eseguite presso le amministrazioni pubbliche, nonché presso gli enti e le aziende di cui al comma 3. Ai fini dello svolgimento integrato delle verifiche ispettive, i servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato esercitano presso le predette amministrazioni, enti e aziende sia le funzioni di cui all'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38 e all'art. 2, comma 1, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1998, n. 154, sia i compiti di cui all'art. 27, comma quarto, della legge 29 marzo 1983, n. 93».

Peraltro in forza dell'art. 26 del Presidente della Repubblica n. 43/2008 sono stati abrogati sia l'art. 3 del del Presidente della Repubblica 38/1998 sia l'art. 2 del del Presidente della Repubblica 54/1998, essendo rimasto in vigore esclusivamente l'art. 27 L. 93/1983 che, al comma 4, contiene una disposizione che si sovrappone all'art. 60, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001.

Con riguardo alla norma sopra invocata quale fonte legittimante del potere di verifica statale nei confronti della Regione in materia di gestione del personale, (art. 60.5 del del decreto legislativo n. 165/2001) occorre:

*a*) sotto un primo profilo, circoscrivere oggettivamente il potere ispettivo contemplato, nel senso che la norma lo limita alla verifica della spesa con riguardo all'osservanza degli accordi collettivi nazionali e decentrati, espressione che esclude un potere sindacatorio generale sulla gestione del personale.

Nella specie, e con riguardo alle criticità segnalate dalla relazione impugnata (come sopra sintetizzate in premessa), appaiono evidentemente estranee a tali limiti i rilievi di cui ai punti 1, 2, 7, 8 e 12.

Ne consegue che con riguardo a detti oggetti la norma statale invocata non legittimava e non legittima alcun potere di verifica e/o ispettivo statale nei confronti della Regione;



b) sotto un secondo profilo, generale e di metodo, appare ancora una volta illegittima ed invasiva della sfera di autonomia regionale la pretesa degli organi statali di sindacare la legittimità di leggi regionali vigenti, non contestate tempestivamente dal Governo mediante impugnazione principale, in un ordinamento nel quale il potere legislativo regionale è connotato, nelle materie di competenza, da valore formale e da forza giuridica pari alle leggi statali.

Di tal che non è consentito e non è concesso ad organi amministrativi statali di procedere ad un sindacato della legittimità e/o della applicabilità di leggi regionali vigenti, dotate di piena effettività ordinamentale.

c) Infine, in considerazione della matrice storica della norma contenuta nell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001, approvata prima della modifica del titolo V della parte II della Costituzione introdotta con la L. Cost. 3/2001, è da escludere che l'art. 60 comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 sia conforme ai parametri costituzionali contenuti negli artt. 114 e seguenti Cost., come novellati dall'art. 1 Cost. 3/2001.

L'anteriorità della norma ordinaria contestata rispetto alla riforma del titolo V, rende sollevabile la questione di sua legittimità costituzionale con i parametri costituzionali sopravvenuti, anche a prescindere dalla mancata originaria impugnativa della medesima norma statale in via principale.

Essa norma statale contempla un potere di verifica ispettiva attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze per il controllo della spesa connessa agli oneri dei contratti collettivi di lavoro nazionale e decentrati in funzione dell'esercizio del potere di segnalazione alla Corte dei Conti delle irregolarità denunciate.

Senonché, anche per tale norma statale, se ed in quanto ritenuta applicabile alle Regioni ed alle Province autonome, valgono le medesime ragioni sulla base delle quali la Corte costituzionale con la sentenza n. 219/2013 ha ritenuto illegittimo l'art. 14, comma 1, lett. d) L. 169/2009, come modificato dagli artt. 5 del decreto legislativo n. 149/2011 e 1-bis comma 4 del decreto legislativo n. 174/2012.

E cioè valgono a sostegno della sollevata questione di legittimità costituzionale gli argomenti utilizzati dalla Corte nella sentenza n. 219/2013 con riguardo alla norma analoga di riferimento, egualmente invasiva.

In particolare è richiamabile puntualmente quanto si legge al punto 16.5 della motivazione di tale sentenza laddove viene affermato che:

«Si tratta, infatti, di valutare se la norma impugnata comprime illegittimamente la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici della Regione (*ex plurimis*, sentenze n. 43 del 2011; n. 200 del 2008; n. 159 del 2008; n. 95 del 2008; n. 233 del 2006; n. 274 del 2003), eccedendo dai limiti di un principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale applicabile, per espressa volontà del legislatore statale riferita a questo caso specifico, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 193 del 2012; inoltre, sentenze n. 229 del 2011; n. 169 del 2007).

16.5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, è fondata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., più favorevoli rispetto alle rispettive disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria (richiamate da tutte le ricorrenti) e in materia di organizzazione degli uffici (evocata da tutte le ricorrenti, salvo la Regione Sardegna).

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 376 del 2003; in seguito, sentenze n. 36 del 2004; n. 35 del 2005), ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti (sentenze n. 57 del 2010; n. 417 del 2005; n. 64 del 2005).

La disposizione impugnata eccede tali confini, circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi.

Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Naturalmente, non possono escludersi casi specifici in cui gli interessi costituzionali sollecitati dalla fattispecie si coagulano intorno ad un nucleo di competenze, la cui titolarità spetta esclusivamente allo Stato. Per tali ipotesi, non è contestabile la legittimità costituzionale di una disciplina che protegga simili interessi, attribuendo poteri ispettivi e di vigilanza ad organi statali (sentenze n. 159 del 2008; n. 97 del 2001; n. 452 del 1989; n. 29 del 1995; n. 219 del 1984), né è contestabile l'esercizio di tali poteri al fine di far valere uno specifico obbligo gravante sul sistema regionale, in particolare nella prospettiva di riferirne alla competente Procura contabile (sentenza n. 370 del 2010). Ben diverso, però, è il caso in cui a finire sotto osservazione è l'attività amministrativa tutta delle Regioni e delle Province autonome, sia pure in presenza di indici di squilibrio nella gestione finanziaria.



L'ampiezza e l'incisività di un tale potere di verifica cela in definitiva un corrispondente potere di vigilanza, attivabile per mezzo dei servizi ispettivi dello Stato, volto a rilevare la cattiva gestione degli uffici da parte della Regione, cui spetta organizzarli ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti.

Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. E questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa che introduceva in tal modo il controllo di gestione, ha stimato che tale attribuzione non costituisse un aspetto secondario dell'intervento in questione, ma ne fosse piuttosto un fondamento. Difatti, tale organo agisce «quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico», «di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni» (sentenza n. 29 del 1995).

Ora, la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome.

Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di sopporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale».

Anche l'art. 60.5 del decreto legislativo n. 165/2000 non può non essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, con la conseguente caducazione di qualsiasi potere ispettivo attribuito e/o attribuibile agli organi amministrativi statali nei confronti di Regione Liguria, per la illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 per violazione dei parametri costituzionali contenuti negli artt. 114, 117, 118, 119 Cost.

*P.Q.M.*

*Chiede che l'Ill.ma Corte, previa dichiarazione di nullità e/o di annullamento degli atti provenienti da Organi dello Stato indicati in epigrafe e previa delibazione della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 per violazione degli artt. 114, 117 Cost. 118 e 119 Cost., dichiari che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al Ragioniere Generale dello Stato, il potere di effettuazione di verifiche ispettive nei confronti di Regione Liguria con riguardo agli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica ed alla gestione del personale regionale, e/o di imporre obblighi alla Regione all'esito di tali verifiche.*

*Saranno depositati:*

- 1) DGR con cui la Regione ha deciso di ricorrere;
- 2) nota Ragioniere Generale dello Stato 26/11/2013;
- 3) relazione 15/10/2013 in materia di scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica;
- 4) relazione 15/10/2013 in materia di gestione del personale.

Genova, 27 gennaio 2014

Avv. COCCHI - Avv. PAFUNDI



## N. 26

*Ordinanza del 20 dicembre 2013 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Torino  
nel procedimento penale a carico di L.H. ed altri 3*

**Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originario decreto-legge - In via subordinata: difetto del requisito della necessità ed urgenza.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*bis* (nella parte in cui sostituisce i commi 1 e 4 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) e 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. *a*) (che sostituisce il comma 1 dell'art. 13 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), e comma 3, lett. *a*), n. 6 (*recte*: comma 3, nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 1, lett. *a*) n. 6 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).
- Costituzione, art. 77, comma secondo.

## IL TRIBUNALE DI TORINO

Il Giudice, all'esito della camera di consiglio del 20 dicembre 2013, udita la discussione delle parti,  
Premesso che:

— all'udienza preliminare del 28.10.2013, i difensori degli imputati, sottoposti a procedimento penale per fattispecie in materia di importazione e detenzione di sostanza stupefacente di tipo hashish, proponevano questione di legittimità costituzionale dell'art 4 bis decreto legge n. 272/2005, come modificato dalla legge di conversione n. 49/2006, per contrasto con gli artt. 77, 117 e 3 Cost;

— in particolare il difensore di E., M. A. depositava una articolata memoria contenente vari dubbi di costituzionalità della disposizione citata, ed a tale eccezione e per i medesimi argomenti i difensori degli altri imputati aderivano;

— in specie, il primo difensore rilevava che il citato art. 4 bis era stato introdotto dalla legge di conversione del decreto legge 272/2005 insieme ad altri 35 articoli determinanti un nuovo assetto della disciplina in materia di stupefacenti, a fronte di un decreto che originariamente ne contava solo 6, uno solo dei quali, l'art. 4, dedicato ad un caso particolare di sospensione dell'esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti e alcoldipendenti, in violazione dell'art. 77, comma II, Cost sotto il profilo della necessaria coerenza interna fra le norme dell'originario decreto legge e quelle adottate in sede di conversione;

— ancora, il difensore denunciava la violazione dell'art. 77 comma II Cost. sotto il profilo della carenza del requisito della urgenza, posto che la riforma del Testo Unico in materia di stupefacenti giaceva in Parlamento da tre anni;

— inoltre, veniva eccepita la violazione dell'art. 3 Cost. per essere identica la sanzione penale a fronte di condotte (importazione, detenzione, cessione, *ecc*) aventi ad oggetto sostanze che, per lo stesso legislatore, hanno conseguenze differenti sulla salute dei cittadini (il moltiplicatore variabile della "dose media singola" è molto più alto per le droghe c.d. leggere che per quelle pesanti);

— ancora, la disposizione di cui all'art. 4 bis sarebbe in contrasto con l'art. 117 co. I, cost. per violazione della previsione contenuta nell'art. 2 della Decisione quadro 2004/757/GAI che prevede che gli Stati membri provvedano a definire le pene fra un minimo e un massimo per le condotte in materia di stupefacenti, tenendo fra l'altro conto del fatto che il reato "(...) implica la fornitura degli stupefacenti più dannosi per la salute (...)";

— alla successiva udienza del 12.12.13 questo giudice, constatato che, così come sollevata, la questione era priva del requisito della rilevanza, invitata le parti alle ritenute determinazioni anche rispetto ad eventuali scelte di riti alternativi;

— i difensori degli imputati R., H., E., chiedevano di essere giudicati con il rito abbreviato; il difensore di L. chiedeva l'applicazione della pena concordata con il PM;



— all'esito della discussione in data 20.12.2013, nella quale i difensori riproponevano la questione di legittimità costituzionale, questo giudice si ritirava in camera di consiglio per la decisione, pronunciando quindi la presente ordinanza;

rilevato che:

— la questione sollevata ad avviso di questo giudice, sia pure per profili parzialmente diversi da quelli evidenziati dai difensori degli imputati, è rilevante e non manifestamente infondata;

— quanto al requisito della rilevanza, nel caso di specie viene essenzialmente dubitata la legittimità costituzionale delle disposizioni incriminatrici del Testo Unico n. 309/90 nella parte in cui parificano il trattamento sanzionatorio fra le droghe c.d. leggere e pesanti;

— sotto questo aspetto, all'esito della discussione delle parti e della camera di consiglio che ne è seguita, questo giudice ha maturato il convincimento circa la penale responsabilità degli imputati per le fattispecie loro attribuite e si trova dunque a dover applicare, per decidere l'entità della pena, le disposizioni sanzionatorie delle condotte penalmente rilevanti, in particolare l'art. 73 DPR 309/90, modificato dall'art. 4 bis dl 272/2005 come emendato dalla legge di conversione n. 49/2006, oggetto delle censure di costituzionalità; ora, ove le norme contenute nella disposizione denunciata venissero caducate dalla Corte costituzionale, avendo essa avuto, fra l'altro, l'effetto di abrogare la distinzione sanzionatoria fra i diversi tipi di sostanze stupefacenti, tornerebbe in vigore l'assetto previgente, che, per fattispecie relative a sostanze come quelle di cui si tratta nell'odierno procedimento, prevedeva pene comprese fra i 2 e i 6 anni di reclusione e fra i 5177 euro ed i 77468 euro di multa, ben diverse da quelle individuate dalla finestra sanzionatoria oggi imposta che, per condotte relative a tutte le sostanze stupefacenti, muove da un minimo 6 anni di reclusione e 26000 euro di multa e giunge ad un massimo di 20 anni di reclusione e 260000 euro di multa;

— allo stesso modo, con riferimento alla posizione dell'imputato Lajaate, che è addivenuto ad un accordo con il PM per una pena che si riferisce al medesimo parametro sanzionatorio oggetto del prospettato dubbio, nell'ambito del potere di verifica del giudice circa la congruità della pena rientra evidentemente la necessità di affrontare l'applicazione dell'art. 73 DPR 309/90, di talchè anche relativamente a questo imputato ed al rito prescelto, la questione prospettata è rilevante;

— dunque, è rispettato il primo dei presupposti condizionanti l'ammissibilità della questione, posto che l'applicazione della disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita (art. 4 bis decreto legislativo 272/2005, introdotto dalla legge di conversione n. 49/2006) è determinante per la risoluzione della controversia, nella specie per giungere alla quantificazione della pena a carico degli imputati e concludere così il giudizio di primo grado; in altri termini, la risoluzione della questione di legittimità costituzionale è pregiudiziale rispetto alla definizione del giudizio, perchè la disposizione contenente le norme di dubbia costituzionalità è di necessaria applicazione per la conclusione di quest'ultimo, sotto il profilo della individuazione dei parametri per la quantificazione in concreto della pena da applicare agli imputati, da ritenere colpevoli di condotte che hanno ad oggetto una sostanza rientrante nelle c.d. droghe leggere;

— è inoltre parimenti rilevante per il giudizio in corso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 vicies ter comma 2 lett. a) e comma 3 lett. a) n. 6 del decreto legge 272/2005, che ha inciso sugli artt. 13 e 14 DPR 309/90, unificando le tabelle che identificavano le diverse sostanze stupefacenti ed includendo la cannabis ed i suoi derivati nella prima di tali tabelle; l'abolizione della differenza fra le sanzioni previste per le condotte aventi ad oggetto le diverse sostanze stupefacenti, infatti, introdotta dall'art. 4 bis del decreto legge 272/2005, trova il suo presupposto in tale unificazione;

— quanto alla non manifesta infondatezza, il giudizio verte sull'esistenza di un serio dubbio di costituzionalità della norma impugnata, valutazione finalizzata a "filtrare" le questioni sollevate dalle parti, escludendo l'afflusso indiscriminato di procedimenti alla Corte costituzionale;

— sotto tale profilo è innanzitutto non manifestamente infondata la questione sollevata con riferimento alla disomogeneità fra le norme introdotte in sede di conversione del decreto legge e il contenuto o la finalità del provvedimento d'urgenza, per il possibile contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost.;

— in proposito occorre richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012, che ha tracciato i confini all'interno dei quali deve porsi — rispetto ai parametri costituzionalmente imposti di coerenza delle norme contenute in un decreto legge, e di quelle introdotte in sede di conversione, dal punto di vista oggettivo e materiale o funzionale e finalistico — il potere di emendamento riconosciuto al Parlamento nella fase di conversione in legge del decreto;

— la Corte in tale decisione muove dalla avvenuta individuazione, fra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza di provvedere, della "evidente estraneità" della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita (Corte cost., sentenze 171/2007, 128/2008);



— viene detto in proposito che i presupposti di cui all'art. 77 comma 2 Cost. sono soddisfatti quando con il decreto legge si disciplini una materia unitaria, ovvero materie differenti ma tutte accomunate dalla particolare urgenza di provvedere che si manifesta nel momento in cui il Governo adotta il provvedimento urgente;

— allora, la mera immissione nel testo del decreto legge di una disposizione che sfugga ad uno dei cardini (oggettivo o finalistico) sopra menzionati spezza il legame logico giuridico fra la valutazione del Governo circa l'urgenza di provvedere ed il provvedimento con forza di legge di cui all'art. 77 comma 2 Cost.;

— secondo quanto argomenta ancora la sentenza costituzionale 22/2012, la stessa necessaria omogeneità (oggettiva o finalistica) propria delle norme contenute nel decreto legge deve riguardare anche le norme contenute nella legge di conversione del decreto, escludendosi dunque che possano essere inseriti con la legge di conversione emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario;

— è lo stesso art. 77 comma 2 Cost. a istituire un nesso di interrelazione funzionale fra decreto legge e legge di conversione, adottata con un procedimento di approvazione del tutto peculiare rispetto a quello ordinario, caratterizzato dalla necessità di provvedere alla conversione entro il sessantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto;

— si dice, il limite alla possibilità, per il Parlamento, in sede di conversione, di apportare modifiche al testo del decreto legge è quello del rispetto dell'"omogeneità di fondo" del decreto, ove questa omogeneità — nel senso sopra visto — sia caratteristica propria del testo provvisorio;

— allora, l'emendamento che spezza questa omogeneità di fondo, per ciò stesso, implicando un cattivo uso da parte del Parlamento del potere di conversione del decreto, realizza la violazione dell'art. 77 comma 2 Cost.;

— calando tali principi al caso di specie, va detto che le disposizioni che vengono in rilievo nel caso di specie non facevano parte dell'originario testo del decreto, ma sono state inserite in sede di conversione;

— invero, il decreto legge 272 del 2005 era intitolato "Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi" e conteneva sei articoli, disciplinanti materie eterogenee ma con una *ratio* comune consistente nella urgenza di provvedere per fronteggiare emergenze create nel momento della valutazione, da parte del Governo, della necessità di adottare il decreto;

— in particolare l'art. 4 del decreto statuiva in ordine alla abrogazione dell'art. 94 bis dPR 309/90, introdotto dalla recentemente approvata legge "ex Cirielli" n. 251/2005, per evitare che le innovazioni apportate da tale normativa importassero una massiccia ricarcerizzazione di condannati tossicodipendenti con in atto programmi di recupero; infatti la giustificazione addotta dal Governo per l'adozione di tale testo nel preambolo del decreto faceva riferimento alla "straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva";

— proprio facendo riferimento al testo dell'art. 4 del decreto, venne presentato nella seduta del Senato del 19 gennaio 2006 un maxi-emendamento governativo interamente sostitutivo del disegno di legge di conversione del decreto legge 272, nel quale venne inserito il corpo del disegno di legge S 2953/2003, fermo nelle competenti Commissioni referenti del Senato, ossia una articolata ed ampia (23 articoli di legge, divisi in numerosi commi con tanto di allegati) nuova disciplina dell'intera materia degli stupefacenti, in sostituzione di molteplici disposizioni del dPR 309/90; sul disegno di legge di conversione del decreto, così modificato con il maxi-emendamento, poi, il Governo pose la fiducia;

— ad avviso di questo Giudice, l'inserimento in sede di conversione del decreto, di un assetto normativo completamente nuovo ed a regime in materia di stupefacenti, realizza una incoerenza contenutistica e teleologica rispetto alle norme del decreto legge, ivi compreso l'art. 4 che pur latamente faceva riferimento ad un aspetto relativo alla sola fase esecutiva inerente i tossicodipendenti recidivi condannati, ma non toccava nemmeno incidentalmente la materia delle sostanze stupefacenti e, soprattutto, l'aspetto sanzionatorio;

— le nuove norme in particolare incidevano pesantemente sulla classificazione precedente delle sostanze stupefacenti e innalzavano notevolmente le pene edittali per le cd droghe leggere;

— questa discrasia insanabile fra decreto legge e norme introdotte dalla legge di conversione non è altro che il segno di quella disomogeneità funzionale finalistica che caratterizza per quanto sopra detto la violazione dell'art. 77 comma 2 Cost.;

— inoltre, non è infondato, in via subordinata rispetto a quanto appena ritenuto, il dubbio di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 77 comma 2 Cost. sotto il profilo della carenza del presupposto della necessità ed urgenza;



— invero la Corte costituzionale con le sentenze 171 del 2007 e 128 del 2008 ha ritenuto che il vaglio di legittimità del decreto legge sotto il profilo della sussistenza del caso straordinario di necessità ed urgenza debba operare anche con riferimento alle norme introdotte in sede di conversione, altrimenti sarebbe consentito al legislatore ordinario (in sede di conversione) il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie;

— in concreto, la Corte ha verificato la sussistenza di un collegamento fra la disposizione introdotta in sede di conversione e i presupposti del decreto, in modo che questi ultimi possano costituire il fondamento giustificativo della aggiunta in sede di conversione;

— così ragionando, non possono essere inserite in sede di conversione norme del tutto svincolate dalle ragioni di necessità ed urgenza che avevano legittimato l'adozione del decreto;

— calando tali ragionamenti al caso di specie, emerge come sia evidente la mancanza del requisito del caso straordinario di necessità ed urgenza delle norme introdotte in sede di conversione;

— non solo gli interventi favorevoli all'emendamento lo giustificavano allegando la precedente giurisprudenza della Corte costituzionale che non richiedeva la sussistenza del requisito della necessità ed urgenza per le norme introdotte in sede di conversione (ammettendo dunque che queste ultime non lo possedevano) ma si trattava di un disegno di legge giacente in Parlamento da anni, esaminato l'ultima volta dalle competenti commissioni del Senato nella primavera del 2005;

— da ultimo, va ricordato che con la legge di conversione fu aggiunto un nuovo oggetto nel titolo del decreto legge (al titolo del decreto erano state aggiunte le seguenti parole “e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309”), ciò che rende ancor più evidente l'estraneità delle nuove norme alle ragioni di necessità ed urgenza che avevano determinato l'adozione del decreto;

— le questioni sollevate, incidendo sul procedimento formativo della legge, assorbono quelle sollevate dai difensori relativamente al contrasto della specifica disciplina inerente il trattamento sanzionatorio con gli artt. 117 e 3 Cost.;

— dunque, la questione sollevata è rilevante nel presente giudizio, in relazione: a) all'art. 4 bis d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49 nella parte in cui modifica l'art. 73 d.P.R. 309/90, segnatamente nella parte in cui sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 (nel caso di specie: hashish) a quelle di cui alle tabelle I e III e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 a euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a 260.000; b) all'art. 4 vices ter comma 2 lett. a) e comma 3 lett. a) n. 6 del medesimo decreto legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309/90 unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle;

— essa è anche non manifestamente infondata in riferimento all'art. 77 comma 2 Cost., in via principale sotto il profilo della estraneità delle norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale contenuto del decreto legge e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità ed urgenza:

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 l. 87/1953*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale: a) dell'art. 4 bis d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49 nella parte in cui modifica l'art. 73 d.P.R. 309/90, segnatamente nella parte in cui sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 (nel caso di specie: hashish) a quelle di cui alle tabelle I e III e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 a euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a 260.000; b) dell'art. 4 vices ter comma 2 lett. a) e comma 3 lett. a) n. 6 del medesimo decreto legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309/90 unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle, in riferimento all'art. 77*



comma 2 Cost., in via principale sotto il profilo della estraneità delle norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla ratio dell'originale contenuto del decreto legge e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità ed urgenza;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, 20 dicembre 2013

Il Giudice: SCARABELLO

14C00037

n. 27

Ordinanza del 7 novembre 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Soc. cooperativa Culture contro Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana ed altri.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro - Previsione, a pena di nullità del bando, dell'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale, da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno circolare non trasferibile - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 97, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h) e l).

**Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Bandi di gara - Previsione, a pena di nullità, della risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata - Lesione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 97, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h) e l).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza, sui ricorso numero di registro generale 853 del 2013, proposto dalla Cooperativa Culture, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, in proprio e nella qualità di mandataria del RTI composto con le imprese Soc. coop. cult. Mondo Mostre S.r.l., Skira Edit. S.p.A., Bluecoop Soc. coop., Archeologia Soc. coop., Ipacem Soc. coop., Soc. coop. cult., Mondo Mostre S.r.l., Skira Edit. S.p.A., Soc. coop. cult. Mondo Mostre S.r.l., Skira Edit. S.p.a., Bluecoop Soc. coop., Alfio Neri S.r.l., Etna Tourism Cons. Soc. coop., Soc. coop. cult. Mondo Mostre S.r.l., Skira Edit. S.p.A., Bluecoop Soc. coop., Alfio Neri S.r.l., Etna Tourism Cons. soc. coop., Soc. coop. cult. Mondo Mostre S.r.l., Skira Edit. S.p.A., Bluecoop Soc. coop., Archeologia Soc. coop., rappresentato e difeso dagli avv. Massimiliano Brugnoletti e Maria Beatrice Miceli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Maria Beatrice Miceli sito in Palermo, via N. Morello n. 40;



Contro l'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, Dip. Reg. dei Beni Cult. e Amb., la Presidenza della Regione Siciliana e l'Ass. Reg. dei Beni Cult. e dell'Identità Sic. Dip. Reg. dei Beni Cult. e dell'Id. Sic., in persona dei legali rappresentanti *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria per legge con uffici siti in Palermo, via A. De Gasperi, 81;

Nei confronti di:

Consorzio i Luoghi dell'Arcadia, non costituito;

Novamusa S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Albano e Valentino Vulpetti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesca Albano sito in Palermo, viale Francesco Scaduto, 2/D.

Per l'annullamento:

A) quanto al ricorso introduttivo proposto dalla Cooperativa Culture:

della nota prot. n. 10523 del 26 febbraio 2013 con cui è stata comunicata la sospensione della gara indetta per l'affidamento della gestione dei servizi per il pubblico di cui all'art. 117 del d.lgs. n. 42 del 2004 nei siti di Palermo, Agrigento, Siracusa, Trapani e Messina;

della deliberazione n. 34 del 31 gennaio 2013;

della nota prot. n. 1392 del 31 gennaio 2013;

di tutti gli atti presupposti, consequenziali e connessi;

B) quanto al ricorso incidentale, proposto da Novamusa S.r.l.: degli atti relativi sulle procedure aperte per l'affidamento della gestione integrata dei servizi per il pubblico di cui all'art. 117 del d.lgs. n. 42/2004 nei siti archeologici e museali della Regione Siciliana per le provincie di Palermo, Agrigento, Siracusa, Trapani e Messina con particolare riferimento: a) al bando di gara, capitolato speciale e allegati relativi inerenti i siti delle provincie di Trapani, Messina, Caltanissetta-Ragusa-Siracusa, Palermo, Agrigento; b) agli atti e provvedimenti con i quali le ATI Coop. Culture sono state ammesse a partecipare alle gare; c) ai verbali di gara tutti e relativi allegati; d) ai provvedimenti di aggiudicazione provvisoria e di aggiudicazione definitiva in favore delle suddetta ATI Coop. Culture; e) ai provvedimenti di esclusione dell'ATI Novamusa; f) agli atti di concessione/contratti eventualmente stipulati; g) ad ogni ulteriore atto presupposto, connesso, conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato per le Amministrazioni regionali intime e la successiva memoria;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Novamusa S.r.l. e il successivo ricorso incidentale;

Vista l'ordinanza n. 353 del 22 maggio 2013 sulla domanda incidentale di sospensione degli effetti del provvedimenti impugnati;

Vista l'ordinanza n. 1796 del 10 ottobre 2013 sulla domanda di accesso agli atti formulata dal ricorrente incidentale Novamusa ai sensi e per gli effetti dell'art. 116, comma 2, c.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2013 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

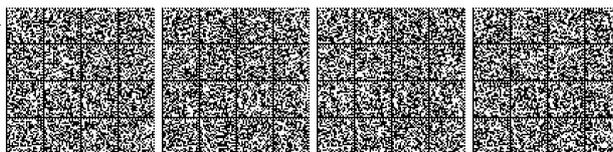
Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

#### F A T T O

Con ricorso notificato il 5 aprile 2013 e depositato il successivo 24 aprile 2013, la società Cooperativa Culture ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti, il provvedimento in epigrafe indicato (prot. 10523 del 26 febbraio 2013, ricevuto il 6 marzo 2013) con il quale l'Amministrazione regionale ha sospeso le gare indette per l'affidamento della gestione dei servizi per il pubblico di cui all'art. 117 del d.lgs. n. 42/2004 nei siti di Palermo, Agrigento, Siracusa, Trapani e Messina. Costituiscono oggetto di impugnazione altresì la deliberazione n. 34 del 31 gennaio 2013 della Giunta regionale della Regione Siciliana, nonché la nota prot. 1392 del 31 gennaio 2013 del Presidente della Regione.



Premette la società ricorrente di aver partecipato alle procedure indette dalla Regione Siciliana (con bandi approvati con decreto assessoriale 30 giugno 2010 e promulgati nel luglio 2010) per l'affidamento in concessione della gestione integrata dei servizi al pubblico nei siti museali presenti sul territorio, il cui termine per la presentazione delle domande di partecipazione è stato previsto, dall'art. 11 del bando, al 3 marzo 2011. In esito alle relative procedure la medesima Cooperativa Culture è risultata aggiudicataria (in qualità di mandataria dei relativi RTI) delle gare per le rispettive provincie di Palermo (lotto Palermo 1) ed Agrigento (lotto Agrigento 1).

Esponde quindi di aver ricevuto, in data 6 marzo 2013, la nota in epigrafe indicata con la quale l'Amministrazione comunica, giusta delibera della Giunta Regionale n. 34 del 31 gennaio 2013, di aver chiesto all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo di sollevare eccezione di nullità dei bandi in questione in quanto carenti della previsione normativa di cui all'art. 2 l.r. n. 15/2008; per cui, nelle more del relativo esito, ha ritenuto di sospendere le procedure di verifica dei risultati delle gare, ivi comprese quelle aggiudicate in parola. Segnatamente, l'Amministrazione ha motivato detta richiesta, e la conseguente sospensione, nella considerazione che «i bandi adottati sono carenti delle clausole di cui all'art. 2, commi 1 e 2, della legge regionale n. 15/2008, risultando per questa ragione affetti da vizio di nullità insanabile che li rende di fatto inefficaci e dai quali deriva la nullità di tutti gli atti conseguenti».

Il ricorso è affidato a due profili di doglianza riconducibili rispettivamente:

1) alla violazione degli artt. 1, 2, 3 e 21-*quater* legge n. 241/1990, nonché alla violazione degli artt. 2, 11 e 12 d.lgs. n. 163/2006 oltre che all'errore nei presupposti di fatto e di diritto, al difetto di istruttoria, illogicità e violazione dell'art. 97 Cost. (prima censura), contestandosi in altri termini la sospensione *sine die* degli atti di gara in assenza di presupposti;

2) alla violazione dell'art. 3, legge n. 136/2010, dell'art. 38 d.lgs. n. 163/2006, alla violazione del d.lgs. n. 159/2011 nonché all'errata applicazione dei presupposti di fatto e di diritto e alla violazione degli artt. 117 e 97 Cost. (seconda censura), contestandosi sia l'inapplicabilità della norma in questione (art. 2, commi uno e due, l.r. n. 15/2008) alla fattispecie concreta, sia comunque l'implicita abrogazione della norma regionale per effetto dell'entrata in vigore della disciplina nazionale di cui all'art. 3, legge n. 136/2010.

Si è costituita l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo articolando scritti a difesa in vista della camera di consiglio del 22 maggio 2013, insistendo per il rigetto del ricorso in quanto infondato argomentando come, *ratione temporis*, debba trovare applicazione unicamente la menovata normativa regionale.

Si è altresì costituita in giudizio l'intimata Novamusa.

Alla camera di consiglio del 22 maggio 2013, fissata per la trattazione della domanda cautelare, è stata adottata l'ordinanza n. 353/2013 di fissazione della presente pubblica udienza di discussione.

Con controricorso notificato il 13 maggio 2013 e depositato il successivo 21 maggio 2013, Novamusa ha incidentalmente impugnato gli atti di gara nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione della ricorrente principale (per omessa dichiarazione ex art. 38 d.lgs. n. 163/2006 quanto ad un amministratore asseritamente cessato dalla carica nel triennio precedente), nonché nella parte in cui è stata disposta l'esclusione della medesima ricorrente incidentale per mancanza dei requisiti ex art. 38 cit., così riproponendo analoghe prospettazioni e doglianze già articolate nel separato ricorso incardinato presso questo decidente R.G. n. 1581/2010.

Con incidente ex art. 116, comma 2 c.p.a. la stessa Novamusa ha chiesto l'annullamento del provvedimento con cui l'Amministrazione regionale ha riscontrato, in termini di diniego, l'istanza di accesso ai documenti amministrativi costituiti dalla documentazione prodotta dalla Cooperativa Culture per la partecipazione alle gare.

Con ordinanza n. 1796, pubblicata il 10 ottobre 2013, la relativa domanda è stata respinta.

In prossimità della pubblica udienza di trattazione parte ricorrente ha articolato scritti a difesa insistendo per l'accoglimento ed eccependo altresì inammissibilità del ricorso incidentale presentato da Novamusa.

Quest'ultima, con memoria in termini, ha formulato istanza processuale insistendo altresì nelle proprie conclusioni.

Con memoria di replica parte ricorrente ha controdedotto, chiedendo l'accoglimento del ricorso e reiterando le eccezioni in rito.

## D I R I T T O

1.0 — La questione sottoposta al vaglio del Collegio.

1.1 — La ricorrente società Cooperativa Culture, aggiudicataria di alcune procedure di evidenza pubblica indette dall'Amministrazione regionale ex art. 117 d.lgs. n. 42/2004 (con bandi approvati il 30 giugno 2010 e pubblicati nel



mese di luglio 2010) per la gestione dei servizi al pubblico nei siti museali ed archeologici presenti nei vari distretti del territorio regionale, si duole della illegittimità del provvedimento mercé il quale l'Amministrazione, nel presupposto che i relativi bandi risultano carenti rispetto a quanto previsto a pena di nullità dall'art. 15, commi 1 e 2, l.r. n. 15/2008, ha «sospeso» *sine die* le ulteriori fasi delle gare di che trattasi, chiedendo al contempo all'Avvocatura erariale dello Stato, patrocinante *ex lege*, di farne valere in ogni sede la nullità.

La pretesa sostanziale azionata con il ricorso, strumentalmente connessa alla contestata applicazione della norma regionale cit. fattane dall'Amministrazione, tende dunque a far valere l'illegittimità del provvedimento in parola, che si frappone (al di là del *nomen iuris* utilizzato) come vero e proprio arresto procedimentale immediatamente lesivo rispetto alla definitiva e materiale assegnazione dell'oggetto delle gare aggiudicate.

2.0 — Sull'applicabilità alla fattispecie dedotta in giudizio della norma invocata dall'Amministrazione regionale nei provvedimenti impugnati.

2.1 — Osserva il Collegio come i bandi delle procedure di evidenza pubblica per i quali è controversia, sottesi ai provvedimenti impugnati e pubblicati nel luglio 2010 (antecedentemente, quindi, alla legge nazionale 13 agosto 2013, n. 136 — pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 23 agosto 2010, n. 196 — il cui art. 3 rubricato «Tracciabilità dei flussi finanziari» è invocato dalla Cooperativa Culture per far valere l'abrogazione implicita della normativa regionale), in effetti non recano le clausole previste, a pena di nullità, dall'art. 2, primo e secondo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, secondo cui: «1. Per gli appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro, i bandi di gara prevedono, pena la nullità del bando, l'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto. L'aggiudicatario si avvale di tale conto corrente per tutte le operazioni relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico postale o assegno circolare non trasferibile. Il mancato aspetto dell'obbligo di cui al presente comma comporta la risoluzione per inadempimento contrattuale. 2. I bandi di gara prevedono, pena la nullità degli stessi, la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata».

2.2 — La giurisprudenza di questo Tribunale Amministrativo Regionale (sede di Palermo e sezione staccata di Catania) nonché del Giudice d'appello territoriale (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana), nelle fattispecie — sin qui susseguitesi — nelle quali si è fatta carico dell'accertata carenza di quelle previsioni, è pervenuta ad alcune conclusioni in grande prevalenza del tutto univoche.

Esse riguardano in primo luogo, e per quanto qui immediatamente rileva, il pieno titolo dell'organo giurisdizionale adito a rilevare d'ufficio la nullità del bando, in applicazione del precetto contenuto nell'art. 31, quarto comma, secondo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo), peculiarmente in materia attribuita, *ex art.* 133, primo comma, lettera *e*), del medesimo testo normativo, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 27 luglio 2012, n. 721, richiamata dall'ordinanza, resa dal medesimo organo giurisdizionale in sede di appello cautelare, 16 ottobre 2013, n. 786; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. IV, sentenza 20 maggio 2013, n. 1441). Di talché appaiono non conducenti le considerazioni svolte dalla parte ricorrente (nell'ambito della prima censura) sulla non ancora intervenuta dichiarazione di nullità dei bandi in considerazione.

2.2.1 — La medesima giurisprudenza sopra richiamata concorda inoltre sulla sostanziale applicabilità della norma regionale a tutto il comparto degli appalti pubblici, non solo cioè a quelli relativi alla materia dei lavori [riservata alla legislazione esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 14, lettera *g*) del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante lo Statuto della Regione Siciliana (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2)]: l'indirizzo appena tracciato, tanto consolidato da costituire «diritto vivente» a livello regionale, ha ritenuto che nel difficile contesto dell'Isola anche gli appalti di servizi e forniture di importo superiore ai 100.000,00 euro devono rispettare, quindi, la speciale disciplina *de quo* in tema di tracciabilità dei flussi finanziari e di tutela avanzata nei confronti dei reati di criminalità organizzata, come stabilita nei commi primo e secondo dell'art. 2 della citata legge regionale n. 15 del 2008 (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 721/2012 cit.; ordinanza n. 786/2013 cit.; T.A.R. Sicilia, Sez. III, sentenza 19 dicembre 2011, n. 2406; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, ord. 11 luglio 2013, n. 646). Tale indirizzo appare, peraltro, coerente con il chiaro tenore letterale della disposizione regionale (significativamente inserita nella legge regionale n. 15 del 2008 contenente «Misure di contrasto alla criminalità organizzata» a fronte dell'iniziale previsione — desumibile dai lavori preparatori del disegno di legge — che concepiva la norma quale come aggiunto all'art. 19 della legge 11 febbraio 1991, n. 109, come introdotta con modifiche in ambito regionale mercé la legge regionale 2 agosto 2002, n. 7), la quale fa riferimento, con formulazione volutamente ampia, agli «appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro».



2.3 — Ciò posto sul piano generale, il Collegio non dubita della diretta e immeditata applicazione della norma in parola ai bandi indetti dalla Regione che qui vengono in rilievo, quantunque occorre altresì riconoscere che al momento della scadenza del termine per la presentazione delle offerte (3 marzo 2011, come previsto dall'art. 11 di ogni bando di gara) era certamente vigente ed operante in ambito nazionale la disciplina di cui l'art. 3, legge n. 136/2010 (osservandosi altresì che in virtù della disciplina «transitoria» introdotta dall'art. 6, comma 1, del d.l. n. 187/2010, la previsione nazionale verrebbe in rilievo al momento della sottoscrizione dei contratti). Ma sul piano dei rapporti tra la norma regionale e quella nazionale il Collegio avrà modo di soffermarsi in seguito.

2.3.1 — Rispetto a quanto argomentato, con opposti intendimenti, rispettivamente dall'Avvocatura erariale (che qualifica come mero appalto di servizi l'oggetto delle gare) e dalla parte ricorrente (che invece qualifica le fattispecie quali mere «concessione di servizi» con impossibilità, quindi, di applicare la norma regionale di che trattasi, come dedotto con il primo profilo della seconda doglianza), il Collegio prende atto che con le procedure di che trattasi l'Amministrazione regionale abbia invece posto in essere quanto necessario al fine di individuare i soggetti cui affidare rispettivamente: *a*) sia la gestione dei servizi aggiuntivi ai siti museali ed archeologici ex art. 117 d.lgs. n. 42/2004 (con previsione di un canone); *b*) sia i servizi di biglietteria (con previsione di un aggio sul singolo biglietto e versamento nelle casse pubbliche della restante parte di quanto percepito).

Ebbene, in fattispecie del tutto analoga a quella in discussione le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. 12252/2009) hanno avuto modo di precisare che la materia, limitatamente ai servizi aggiuntivi segnatamente individuati dalla norma cit., va qualificata come «concessione di servizi»; mentre residua la qualificazione quale appalto di servizi per il «servizio biglietteria» (in termini anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 giugno 2012, n. 3764). Con quel che ne consegue in ordine alla diretta applicazione delle disposizioni dell'art. 2, commi primo e secondo, l.r. n. 15/2008 ai singoli bandi con i quali l'Amministrazione regionale ha contestualmente indetto uniche procedure di evidenza pubblica tanto per la concessione di servizi, quanto per l'appalto di servizi correlato.

2.3.2 — A ben vedere, rinviando oltre per l'ulteriore approfondimento, risulterebbe comunque limitativa della chiara volontà del legislatore regionale ritenere che la norma così come formulata, posta in essere nel chiaro intendimento di dettare in ambito regionale una disciplina in tema di tracciabilità dei flussi finanziari e di tutela avanzata nei confronti dei reati di criminalità organizzata, non sia applicabile anche alla concessione di servizi (che — ripetesi — costituisce una parte dell'oggetto delle gare).

Soccorre a tal fine quanto sottolineato, ad esempio, dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (determinazione n. 4 del 7 luglio 2011) in relazione alla ritenuta e pacifica estensione anche al settore delle «concessioni» pubbliche della (sopravvenuta) norma (pure invocata dall'impresa ricorrente) di cui all'art. 3, legge n. 136/2010: «Occorre precisare che l'applicazione della legge n. 136/2010 ai contratti di appalto ed a quelli di concessione, di cui agli articoli 30, nonché 142 e 253, comma 25, del Codice, prescinde dall'esperienza di una gara per l'affidamento degli stessi; in altri termini si ribadisce che non rileva né l'importo del contratto né la procedura di affidamento utilizzata». Persuade l'argomentazione con cui la predetta autorità afferma che «Le disposizioni di cui alla legge n. 136/2010 si applicano anche ai contratti di concessione aventi ad oggetto l'acquisizione di lavori e servizi, posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori e dai soggetti aggiudicatori sottoposti al Codice (...)» ciò in quanto «la legge fa riferimento all'esigenza di tracciare i flussi finanziari generati dalle commesse pubbliche (...) a prescindere dalla procedura utilizzata».

Le predette considerazioni, che il Collegio condivide, possono trovare applicazione anche in sede di interpretazione del dato normativo regionale che qui rileva.

Ribadito, in conformità alla prevalente giurisprudenza (da ultimo Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 7 maggio 2013, n. 13), che «Ai sensi della direttiva comunitaria 2004/18/Ce e degli art. 3, comma 12, e 30, comma 2, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, la concessione di servizi è il contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi» (ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi e di sfruttare economicamente il servizio o in tale diritto accompagnato da un prezzo: distinzione che attiene alla struttura del rapporto, che nell'appalto di servizi intercorre tra due soggetti, mentre nella concessione di servizi pubblici intercorre tra tre soggetti), risulterebbe un'operazione ermeneutica non corretta, perché elusiva della chiara *voluntas legis* (ed impregiudicate le ulteriori considerazioni che di seguito verranno svolte), limitare l'applicazione della norma regionale cit. al solo settore degli «appalti pubblici» e non anche a tutti i «bandi» e/o alle altre procedure di evidenza pubblica preordinate alla stipula di contratti per la concessione di servizi pubblici (anche in combinato con «appalti di servizi», come in specie).

3.0 — Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15.



Il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, con le quali il legislatore regionale incide anche potenzialmente nell'ambito di una materia, la sicurezza e l'ordine pubblico, appartenente alla competenza esclusiva statale.

Questo Tribunale, stante la normativa applicabile *ratione temporis* ai bandi di gara, laddove non nutrisse dubbi sulla legittimità costituzionale della norma posta a fondamento dei provvedimenti impugnati (dubbi che né il «diritto vivente», né gli ulteriori tentativi cui per una lettura costituzionalmente orientata della norma riescono a revocare, come d'appresso meglio evidenziato), dovrebbe limitarsi a dare atto dell'assenza delle clausole previste dall'art. 2, l.r. n. 15/2008, procedendo nel doveroso esercizio del potere-dovere di rilevare la nullità dei bandi presupposti (*cf.* C.G.A., sent. n. 721/2010 cit.; T.A.R. Sicilia, Sez. Catania, sent. n. 3127/2010; T.A.R. Sicilia, Palermo, sent. n. 2406/2011; T.A.R. Sicilia, Catania, sent. n. 1411/2013; C.G.A., Sez. Giurisdiz., Ord. n. 786/2013), con conseguente declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo — proposto avverso il provvedimento di sospensione/arresto procedimentale — per carenza di interesse (C.G.A., sent. n. 427/2011). Diversamente, ove la norma in questione, in accoglimento dei dubbi di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza si sollevano, venisse per l'effetto espunta dall'ordinamento in quanto incostituzionale, il primo provvedimento impugnato risulterebbe illegittimo e andrebbe per l'effetto annullato in accoglimento del mezzo e della prima censura dedotta.

La peculiarità della questione in esame è per altro connessa al fatto che, come dedotto dall'Avvocatura erariale, al momento della pubblicazione dei bandi non si poneva (ancora) il problema della vigenza della normativa nazionale in materia di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3, legge n. 136/2010 (la cui disciplina incide comunque non sui «bandi» ma sui contratti a valle delle aggiudicazioni).

Passando quindi al profilo relativo alla possibilità di configurare come solo parziale, piuttosto che totale, la nullità del bando di gara difforme dalla previsione normativa regionale in esame — con conseguente ipotizzata applicabilità del meccanismo dell'inserzione automatica di clausole, di cui all'art. 1339 del cod. civ. (ove applicabile anche all'atto amministrativo recante la *lex specialis* di una gara d'appalto) — il Collegio ritiene che una siffatta configurazione esegetica travalicherebbe i limiti di compatibilità con il tenore letterale della legge regionale, che un interprete che non voglia farsi legislatore è tenuto a osservare.

La norma regionale, infatti, non reca una mera sanzione di generica nullità, e neppure di «nullità assoluta» (come, per esempio, si legge invece nel comma 8 del cit. art. 3 della legge statale n. 136/2010); bensì una preclara sanzione di «nullità del bando».

Il Giudice di seconde cure (C.G.A., Ord. 16 ottobre 2013, n. 786), con argomentazioni condivisibili, ha infatti ritenuto che non si possono avere dubbi sul fatto che il legislatore regionale abbia inteso sanzionare con la nullità del bando (vale a dire di tutto il bando, ossia del bando nella sua interezza) la violazione, da parte della stazione appaltante, del precetto posto dall'art. 2, comma uno, l.r. n. 15/2008.

Stesse considerazioni varrebbero altresì per l'ipotesi di nullità prevista a sanzione del mancato rispetto del precetto di cui al comma secondo della stessa norma.

La scelta è frutto della valutazione, da ritenere evidentemente consapevole, del legislatore regionale: e ciò impedisce altresì di ipotizzare nullità parziale dei bandi, con meccanismi di eterointegrazione delle singole *lex specialis* ai sensi del già ricordato art. 1339 cod. civ.

Differentemente da quanto opinato dal Giudice d'appello (il riferimento è sempre alla recente ordinanza del C.G.A. 16 ottobre 2013, n. 786) il Collegio dubita sulla stessa legittimità di poter introdurre una peculiare ipotesi di «nullità regionale» che, per il tramite della dichiarazione di nullità non sanabile del bando (per omessa previsione del dato normativo cit.) si riverbera sull'atto negoziale a valle dell'aggiudicazione.

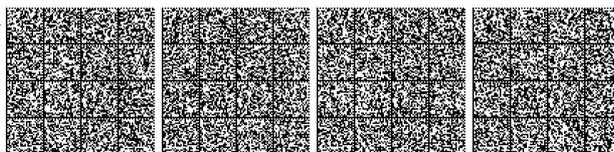
4. — Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), art. 3, comma secondo, e art. 97, comma primo, della Costituzione; nonché, del secondo comma del ridetto art. 2, l.r. n. 15/2008 in riferimento anche all'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

4.1. — Sul primo comma dell'art. 2 della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15.

Il Collegio dubita della legittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 2, primo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), della Costituzione.

4.1.1. — In relazione al primo parametro costituzionale, art. 117, secondo comma, lettera *h*).

Il Collegio dubita della legittimità costituzionale della norma regionale in commento, tenuto conto dei principi espressi da codesta Corte costituzionale con la recente sentenza n. 35 del 2012.



Con quella pronuncia si è qualificata la materia sulla «tracciabilità dei flussi finanziari» come strettamente connessa all'ordine pubblico e alla sicurezza: in quanto tale, la relativa disciplina risulta sottratta alla competenza legislativa delle regioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Carta fondamentale. Ritiene il Collegio che il principio affermato dalla Corte costituzionale valga anche nei confronti della normativa regionale in commento. Ad avviso del Tribunale, la circostanza che la disciplina colà dichiarata costituzionalmente illegittima fosse di una regione a statuto ordinario (nel caso di specie, la Regione Calabria) non altera le conclusioni raggiungibili anche nei riguardi della su indicata norma della Regione Siciliana.

Ciò, per la fondamentale ragione che la ritenuta appartenenza della legislazione sulla tracciabilità dei flussi alla prevenzione in materia di ordine pubblico e sicurezza non può modificarsi a seconda dell'ambito territoriale nel quale si venga ad operare; sicché, già sotto questo riguardo, si ravvisano ragioni per rimettere la questione al Giudice delle leggi.

Né, tanto meno, può configurarsi una peculiare specialità della causa che modificherebbe, per la tipicità della prevenzione relativa ai fenomeni mafiosi, l'appartenenza della materia a quella per dir così allargata dei «lavori pubblici» in sede regionale, anziché all'ordine pubblico e sicurezza con estensione nazionale.

Giova, invero, sottolineare che, pur se con origini prevalentemente insulari, le metodiche e le pratiche connesse a quei fenomeni sono estese e gestite su tutto il territorio nazionale, così che risulta ben difficile, allo stato delle cose, formulare un'ipotesi normativa esclusivamente orientata al quadro regionale, il quale presenta, certamente, una maggiore intensità, ma non certo l'esclusività rispetto al citato fenomeno.

Né varrebbe rilevare — come opinato dalla difesa erariale — che al momento della pubblicazione dei bandi in parola non era ancora stata emanata la legge n. 136/2010 (il cui art. 3 ha dettagliatamente disposto in materia di tracciabilità dei flussi finanziari). Invero ritiene il Collegio che la materia (come in seguito normata dal legislatore nazionale con legge ordinaria *ex* art. 3, legge n. 136/2010) è certamente di competenza esclusiva statale ancor prima (e potremmo dire a prescindere) dall'avvenuto o meno esercizio legislativo da parte del Parlamento nazionale. Ed è indiscutibile che con la norma della cui legittimità costituzionale il Collegio dubita, l'Assemblea Regionale Siciliana abbia inteso intervenire (ancorché con un tentativo certamente encomiabile) nel settore della tracciabilità dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, nei modi previsti dalla norma, al fine non taciuto di prevenire infiltrazioni criminali e prevenire la commissione di reati.

Non è infatti in discussione la legittimità di possibili interventi normativi, anche in ambito regionale, preposti alla promozione della legalità in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica: ciò in quanto, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 35/2012 cit.) la promozione della legalità «non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali (come fatto dalla stessa Regione Siciliana con l'adozione — sul piano interno alla pubblica amministrazione — del c.d. Codice Vigna - «Codice antimafia e anticorruzione della pubblica amministrazione», come richiamato anche dall'art. 15 legge regionale n. 5/2011, nonché con l'atto di indirizzo pubblicato in G.U.R.S. n. 54 del 30 dicembre 2011), non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 55 del 2001; da ultimo, sentenza n. 325 del 2011)».

Come nel caso già deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35/2012, anche le disposizioni di cui all'art. 2, primo comma (ma analoghe considerazioni valgono anche per il secondo comma, come d'appresso precisato), l.r. n. 15/2008 appaiono esorbitare dai limiti individuati dal Giudice delle leggi, invadendo la sfera di competenza legislativa dello Stato oltre le previsioni dello stesso Statuto regionale, che non attribuisce alla Regione Siciliana (munita di competenza esclusiva solo nelle materie strettamente individuate dall'art. 14 del proprio Statuto) alcuna competenza in materia di ordine pubblico e sicurezza (che diversamente appartengono allo Stato alla stregua della previsione costituzionale presa a parametro).

Ancorché non vigente al momento dell'emanazione della norma in argomento, oggi è anche nel codice antimafia, di cui al d.lgs. n. 159/2011, che può rinvenirsi la prova ulteriore della non confluenza in diversa materia della disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari, laddove si stabilisce che «il prefetto può, altresì, desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da ... nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, commesse con la condizione della reiterazione prevista dall'art. 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tali casi, entro il termine di cui all'art. 92, rilascia l'infonazione antimafia interdittiva» (art. 91, sesto comma, d.lgs. n. 159 del 2011).

Il precetto statale assume particolare rilievo perché ricollega la tematica della tracciabilità dei flussi finanziari a misure sanzionatorie specifiche, confermando, di conseguenza, la riferibilità della disciplina alla legislazione sull'ordine e la pubblica sicurezza.



Il Collegio trae argomenti a conforto della rimessione della questione a codesta Corte costituzionale anche dal «diritto vivente» che ha cercato di interpretare la norma regionale in commento anche nel rapporto con la sopravvenuta disciplina statale di cui all'art. 3, legge n. 136/2010 (successiva, *ratione temporis*, alla pubblicazione dei bandi, come ancora sottolineato dall'Avvocatura di Stato nel controdire alla richiesta di applicazione nella fattispecie concreta adombrata dalla Cooperativa Culture).

Si fa qui riferimento:

da un lato, all'orientamento espresso da questa stessa sede di Palermo del T.A.R. Sicilia con le sentenze rispettivamente della Sez. III, 28 febbraio 2013, n. 468 e della Sez. II, 26 marzo 2013, n. 725, secondo cui la norma regionale sarebbe stata tacitamente abrogata per effetto dell'entrata in vigore della sopravvenuta norma statale (mercé il meccanismo di cui all'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, secondo cui la legge statale emanata successivamente a quella regionale, che abbia regolato il medesimo oggetto, ha effetto abrogativo della preesistente legislazione regionale nel caso in cui la norma statale sopravvenuta ponga principi diversi da quelli cui la precedente disciplina era ispirata);

dall'altro, all'orientamento, per certi aspetti di segno opposto, espresso dal giudice di appello (C.G.A. Sent. n. 721/2011 cit., confermato ancora di recente in sede cautelare giusta ordinanza n. 786 del 16 ottobre 2013) secondo cui le norme in argomento risultano perfettamente sovrapponibili, non manifestando quella incompatibilità assoluta che è presupposto indispensabile per eventualmente predicare la sopravvenuta abrogazione implicita di una norma preesistente; con conseguente vigenza di entrambe le previsioni di legge (nazionale e regionale) da applicare rispettivamente, secondo il giudice di appello, in funzione dell'importo del singolo appalto (quella nazionale agli appalti al di sotto dei 100.000 euro; quella regionale per gli appalti di importo superiore alla predetta soglia), sussistendo tra le due norme un rapporto di «specialità».

Per quanto possa rilevare nel caso in esame, entrambe le soluzioni corroborano il dubbio, che con la presente ordinanza si solleva, che la disposizione regionale, per le chiare ed univoche indicazioni che promanano dalla *sedes materie* in cui è inserita, per la finalità che persegue e per l'oggetto materiale su cui impatta — nonché per lo strumento normativo impiegato (*cf.* Corte Cost. n. 35/2012) — graviti e abbia potenziali refluenze dirette nell'ambito di una materia (la sicurezza e l'ordine pubblico) che è certamente di competenza esclusiva statale ancor prima (e potremmo dire a prescindere) dall'avvenuto o meno esercizio del relativo potere legislativo da parte del Parlamento nazionale.

La prospettata sussistenza (C.G.A. Ord. n. 786/2013 cit.) di un rapporto di specialità tra legge statale (in specie sopravvenuta ai bandi) e legge regionale, come sostenuto dal Giudice di appello territoriale (in disparte la non condivisibile idea che una norma statale espressamente dedicata, con strumenti di controllo tipici dell'attività di prevenzione, alla tutela e al contrasto di reati anche di tipo mafioso abbia dovuto sottoporsi a un duplice recepimento per operate nella Regione a Statuto speciale, ciò in quanto, a ben vedere, il primo comma dell'art. 247 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è — al pari di altre norme sparse nel Codice dei Contratti Pubblici — una disposizione pleonastica, che non può fungere certo da valvola di scambio per la ricezione della disciplina ivi ricordata, attesa la piena capacità di quest'ultima di operare indipendentemente da qualsivoglia «autorizzazione» da parte di altri testi normativi, trattandosi di norma-promemoria, valida quale memento, ma priva di ogni innovatività), implica allora l'appartenenza delle disposizioni correlate ad una materia unitaria, nella quale può operare una priorità escludente rispetto a fattispecie astrattamente assoggettabili ad identico precetto. Se ne dovrebbe quindi dedurre che le due norme (nazionale e regionale) hanno quindi la medesima *ratio*, sottendono la medesima *voluntas legis* (ancorché espressa da due differenti legislatori), e partecipano della stessa materia: materia che, in relazione all'art. 3 della legge n. 136 del 2010, è stata già chiaramente individuata dalla Corte costituzionale con la menzionata sentenza n. 35 del 2012.

Anche a voler considerare solo «parziale» il rapporto di specialità individuato nella su citata ordinanza del C.G.A. n. 786/2013 tra la norma regionale e quella statale, si addirebbe al risultato, non condivisibile, che l'interesse primario di contrasto alla criminalità — di competenza esclusiva statale anche *sub specie* di tracciabilità dei flussi finanziari intesa come mezzo per il perseguimento di politiche di contrasto alla criminalità — varrebbe solo per gli appalti sotto i 100.000,00 euro, per trasformarsi, al di sopra di detta soglia, nel recessivo interesse (di competenza regionale) alla trasparenza nei pubblici appalti e al buon funzionamento degli uffici (ivi comprese le stazioni appaltanti).

In altri termini, ritiene il Collegio che la disciplina introdotta dal legislatore regionale con il menzionato art. 2, comma 1, l.r. n. 15/2008 in ogni caso determina, anche solo potenzialmente, una interferenza con una materia sicuramente di competenza dello Stato, come chiarito dalla Corte costituzionale (v. sentenza a 35/2012).

Né risulterebbe utile, nel rinnovato tentativo che incombe sull'interprete di percorrere tutte le opzioni per una lettura costituzionalmente orientata della norma prima di adire il Giudice delle leggi, il richiamo alla cd. clausola di cedevolezza desumibile dall'art. 1, primo comma, della legge n. 131 del 2003: non solo in quanto detta disposizione fa espressamente riferimento alle «disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore» della stessa



legge n. 131 del 2003; ma soprattutto, in quanto l'applicazione di detta clausola è tendenzialmente riservata all'ambito delle materie a competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto funzionale a regolare la successione, nel tempo, fra norme di principio statali e norme di dettaglio regionali. Il che è da escludere nel caso di specie, attesa la qualificazione giuridica che la stessa Corte costituzionale ha già chiaramente ed univocamente attribuito alla materia afferente ai controlli dei flussi finanziari.

Per tutto quanto finora esposto, ad avviso del Collegio è non manifestamente infondata — oltre che rilevante, per le ragioni sopra spiegate — la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 2 della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *h*), della Costituzione.

4.1.2 — Per quanto attiene al secondo parametro costituzionale — art. 117, secondo comma, lettera *l*) — il Collegio ritiene che la risoluzione del contratto per inadempimento contrattuale prevista nell'ultimo periodo del primo comma dell'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008 confligga con l'attribuzione all'ordinamento civile che la lettera *l*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. riserva alla legislazione esclusiva statale.

Ancora di recente la Corte costituzionale, con sentenza 27 giugno 2013, n. 159, ha chiaramente affermato: «l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. ha codificato il limite del “diritto privato”, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (*ex multis*: sentenze n. 295 del 2009, n. 401 del 2007, n. 190 del 2001, n. 279 del 1994, e n. 35 del 1992). 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 tra 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). In particolare, questa Corte ha stabilito che la disciplina dei rapporti contrattuali (art. 1321 e seguenti del codice civile) va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006)».

Le affermazioni appena trascritte trovano, ad avviso del Collegio, piena applicazione anche alla disposizione contenuta nell'ultimo periodo del primo comma dell'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008, per l'evidente invasione della competenza esclusiva dello Stato relativamente alla regolazione dei rapporti contrattuali, nei quali si esprime sia il principio di autonomia privata, sia quello di presidio e garanzia di eguaglianza nell'intero territorio nazionale.

4.1.3 — Venendo al terzo parametro costituzionale sopra menzionato — art. 3, secondo comma, Cost., qui invocato in via gradata rispetto ai parametri costituzionali già richiamati — il Collegio ritiene che, anche nell'esercizio del potere discrezionale, di cui è certamente munito il legislatore regionale, nel dettare canoni normativi per l'organizzazione dell'attività amministrativa del proprio apparato e degli enti sottoposti al proprio controllo (ivi ricomprese quindi anche le stazioni appaltanti), non si possa comunque prescindere dal principio di ragionevolezza intrinseca e dal divieto di introdurre meri automatismi non coerenti con lo stesso canone di ragionevolezza cit. desumibile, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, proprio dall'art. 3, comma 2, della Carta fondamentale.

Con la sentenza n. 87/2012 la Corte costituzionale riafferma e ripercorre la giurisprudenza che desume dall'art. 3 Cost. un canone di «razionalità» della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» (sentenza n. 421 del 1991) ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenze n. 46 del 1993, n. 81 del 1992) (*cf.*: relazione sulla Giurisprudenza costituzionale dell'Anno 2012 del Presidente della Corte costituzionale, Riunione Straordinaria della Corte del 12 aprile 2013, pagg. 95 e ss.).

Mutuando le considerazioni svolte (ancorché in riferimento ad altri contesti normativi) dalla Corte costituzionale (*cf.*: sentenza n. 166 del 2012), la scelta di introdurre «automatismi» normativi deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti, soprattutto quando quel meccanismo sia suscettibile di incidere (non solo e non semplicemente sul piano interno dell'attività amministrativa, ma anche) sull'affidamento ingenerato all'esterno sulla validità del bando di gara e sul conseguente contratto sottoscritto dall'aggiudicatario/concessionario. Il che, ad avviso del Collegio, sembra difettare nel caso che qui ci occupa in quanto il legislatore regionale, introducendo un'ipotesi di nullità automatica e non sanabile del bando di gara, sembra prescindere dalla possibilità di operare — ove l'intento fosse realmente stato solo quello di approntare quanto necessario per una corretta e trasparente organizzazione del proprio apparato amministrativo, e non anche di incidere su una materia coperta da riserva assoluta di legge statale — sul piano del controllo interno traslando invece sul terzo gli effetti del mancato rispetto della norma per causa della stessa P.A. (che predispose il bando).

4.1.4 — Per quanto attiene al quarto parametro costituzionale — art. 97, primo comma, Cost. — il Collegio osserva che la norma, così come formulata, ancorché voglia costituire un contributo alla trasparenza e alla correttezza dell'*agere publicum*, rischia di rappresentare (per l'impossibilità già evidenziata di far ricorso alla etero-integrazione



della *lex specialis*) occasione per la proposizione di variegata e plurime azioni (anche di natura risarcitoria) contro la Pubblica Amministrazione, esperibili finanche da parte di soggetti esclusi dalle gare medesime, che perseguano l'interesse alla declaratoria di nullità delle stesse, con il travolgimento dei contratti sottoscritti. Tale rischio si è, infatti, dimostrato tutt'altro che meramente potenziale, siccome si è invece tradotto in concrete azioni proposte per la declaratoria di nullità dei bandi, con domande formulate anche in via graduata, ovvero con pronunce di nullità d'ufficio dei medesimi bandi di gara decretate dal Giudice cui erano state rimesse le questioni di legittimità dei relativi esiti (cfr. C.G.A. sent. n. 721/2011 cit. di conferma della sentenza T.A.R. Palermo, Sez. III, n. 2406/2011). L'automatismo della sanzione della nullità del bando, che è atto amministrativo unilateralmente predisposto dalla P.A., lascerebbe altresì impregiudicata la strada ad azioni risarcitorie anche da parte degli aggiudicatari incolpevoli; di contro, si osserva che la differente previsione contenuta nell'art. 3, legge n. 136/2010, spostando la sanzione della «nullità» sull'atto negoziale del contratto, all'evidenza coinvolge e responsabilizza al rispetto dell'ultima norma cit. lo stesso aggiudicatario. Va infine rilevato che la nullità del bando, per mancato inserimento delle condizioni previste dall'art. 2 l.r. n. 15/2008, non consente alla stazione appaltante di esercitare il tradizionale — e codificato (v. art. 21-*nonies*, legge n. 241/1990, applicabile certamente in Sicilia mercé il rinvio di cui all'art. 37, l.r. n. 10/1991) — potere di «autotutela amministrativa», cui doverosamente sarebbe tenuta in presenza dei necessari presupposti anche nella prospettiva dell'eventuale convalida di un provvedimento annullabile in presenza di ragioni di pubblico interesse; ma al contempo — operando invece la nullità cit. in modo automatico ed essendo altresì rilevabile da chiunque — rischia di incidere sullo stesso buon andamento dell'amministrazione la quale non potrebbe dar seguito all'oggetto della gara.

4.2 — Sul secondo comma dell'art. 2 della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15.

Questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 2, secondo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), all'art. 27, secondo comma, all'art. 3, secondo comma, e all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

4.2.1. — Per quanto attiene al primo parametro costituzionale, art. 117, secondo comma, lettera *h*).

La disposizione introduce una causa di nullità del bando, che non prevede la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata, stabilendo che «2. I bandi di gara prevedono, pena la nullità degli stessi, la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata».

Si tratta, all'evidenza, di una disposizione automatica particolarmente grave che colpisce immediatamente la legge di gara, la quale, in assenza di tale clausola, non è in grado di condurre la procedura a buon esito, attesa la previsione della sanzione massima, dalla cui applicazione derivano conseguenze rilevanti: l'azzeramento della gara.

Ritiene il Collegio che l'art. 2, secondo comma, della L.R.S. n. 15 del 2008, costituente un *unicum* nel panorama legislativo nazionale, per quanto rileva in ordine alla fattispecie qui dedotta, non abbia subito ad oggi alcuna abrogazione implicita per l'effetto del recepimento in Sicilia del «codice dei Contratti» (d.lgs. n. 163/2006) avvenuto con legge regionale n. 12 del 2011 e, per tale via, del recepimento del Codice Antimafia (approvato con il d.lgs. n. 159 del 2011), come, del resto, ritenuto dal Giudice siciliano di appello (v. C.G.A., ord. n. 786/2013 cit.).

Ed invero — rinviando a quanto già argomentato in ordine alla superfluità di qualsivoglia recepimento della normativa antimafia ai fini della applicabilità in Sicilia — non si riscontra alcuna sovrapposizione tra le norme statali sopravvenute e quella regionale.

In primo luogo, la norma regionale contenuta nell'art. 2, secondo comma, della L.R.S. n. 15 del 2008 prevede un meccanismo più rigoroso rispetto alla normativa contenuta nel codice antimafia, statuendo una automatica risoluzione del contratto per il solo fatto che il legale rappresentante, o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria, sia stato rinviato a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata.

Di contro, in applicazione (anche) delle disposizioni normative in materia di informative prefettizie antimafia vigenti *ratione temporis* al momento di pubblicazione del bando (disposizioni oggi riunite nel del Codice Antimafia, di cui al d.lgs. n. 159 del 2011), il previsto recesso dal contratto eventualmente stipulato deve essere preceduto dalla valutazione discrezionale del Prefetto, che, allo scopo, emette una informazione antimafia interdittiva; residuando, peraltro, alla parte pubblica — pur in presenza di altre informazioni del Prefetto — un potere discrezionale sulle sorti del contratto nelle more sottoscritto.



Va altresì evidenziato che il citato art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008 struttura il (mero) rinvio a giudizio non già come semplice requisito — e, quindi come eventuale causa di esclusione dalla gara come previsto invece dalle condizioni di partecipazione alle gare di cui all'art. 38 d.lgs. n. 163/2006 (oggi recepito in Sicilia *ex l.r. n. 12/2011 cit.*) — bensì come causa di nullità del bando per mancanza di clausola risolutiva espressa, pur in assenza di tutte le cautele procedurali e di coerenza del giudizio che, rispetto alla mera sussistenza del requisito, pone l'ultimo periodo della lettera *m-ter*) del primo comma dell'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006 relativamente a soggetto non destinatario comune del rinvio a giudizio.

La norma, così come redatta, appare, pertanto, strutturalmente priva di ogni altra finalità che ecceda quelle di contrasto alla criminalità organizzata, ponendosi, in tal modo, in palese contrasto con la riserva della legislazione esclusiva statale in materia ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

4.2.2 — Per quanto attiene al secondo parametro costituzionale, art. 117, secondo comma, lettera *l*).

Oltre che per gli aspetti differenziali rispetto alla disciplina generale del codice dei contratti pubblici, la norma in esame si rivela di assai dubbia legittimità costituzionale sotto un ulteriore profilo: la prescrizione di una specifica causa di risoluzione del contratto non sembra conforme al dettato costituzionale, perché invasiva della riserva statale in materia di ordinamento civile, secondo le su esposte osservazioni da ritenersi qui integralmente riprodotte (v. punto 4.1.2).

4.2.3. — Per quanto attiene al terzo parametro costituzionale, art. 27, secondo comma, Costituzione.

La previsione della sanzione, automatica e definitiva, in presenza di un mero rinvio a giudizio sembra confliggere con la presunzione di non colpevolezza, prevista dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione (v. C.G.A., ordin. n. 786/2013 cit.), secondo cui «L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva»; principio, il quale è stato ripreso nell'art. 6, secondo comma, della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, a mente del quale «Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata».

Invero, il principio costituzionale di non colpevolezza (fino a definitiva statuizione giurisdizionale) sembra opporsi anche alla incondizionata operatività di una così incisiva causa di nullità sulla legge di gara, ponendo l'interesse generale sottostante all'inqualificazione in un contesto temporale, nel quale non ne è certa la sussistenza (ad esempio per una successiva assoluzione con formula piena).

È ben vero che il legislatore statale ha previsto numerosi temperamenti alla incondizionata operatività di tale principio, introducendo misure finalizzate ad evitare che il decorso del tempo possa costituire un pericolo per l'accertamento del reato o per l'esecuzione di una sentenza (misure cautelari personali e reali), o misure special-preventive, formalmente di natura amministrativa, dirette ad evitare la commissione di reati da parte di determinate categorie di soggetti considerati socialmente pericolosi (misure di prevenzione); ma, a tale contemperamento è addivenuto nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in ambito penale, o nella delicata materia dell'ordine pubblico e sicurezza; e, sovente, con l'introduzione di misure di carattere provvisorio.

Nel caso della norma in commento, la non manifesta infondatezza della questione, sotto tale profilo, si apprezza ulteriormente, tenendo conto dell'inscindibile collegamento, creato dalla norma regionale, tra il dato del rinvio a giudizio e la risoluzione automatica del contratto medio tempore stipulato; con conseguente diretta e definitiva incidenza del (mero) rinvio a giudizio sul rapporto negoziale in corso, destinato — pur in presenza della apposita clausola nel presupposto bando di gara — ad essere risolto.

Tale definitiva ed automatica conseguenza sul contratto non trova riscontro neppure nella normativa nazionale emanata nel settore degli appalti pubblici, contenuta nell'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006, il cui primo comma, alla lettera *c*), esclude dalla partecipazione alle gare i (soli) soggetti nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; o sentenza di condanna, passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'art. 45, paragrafo 1, direttiva CE 2004/18; indicando i titolari di poteri, di cui vanno accertati i predetti precedenti penali.

L'analisi di tale costruzione giuridica rende ulteriormente evidente — qualora ve ne fosse bisogno — la reale finalità della norma regionale, di prevenzione e contrasto di fenomeni di infiltrazioni criminali nel delicato settore degli appalti pubblici; compito riservato dalla Carta Fondamentale esclusivamente al legislatore statale, al quale compete di stabilire il contemperamento tra i principi costituzionali che vengono in rilievo, per mezzo della normativa, penale o para-penale, esclusivamente volta al contrasto della criminalità (organizzata e *non*).



4.2.4 — Venendo al quarto parametro costituzionale, art. 3, secondo comma, Cost. — il Collegio ritiene di poter richiamare in questa sede le considerazioni già sopra svolte al punto 4.1.3 cui si rinvia. Appare tuttavia utile aggiungere come, in relazione al secondo comma dell'art. 2 della legge regionale n. 15/2008, l'irragionevolezza dell'automatismo introdotto dalla norma si appalesa maggiormente grave e privo della necessaria razionalità laddove connette la nullità del bando alla mancata previsione dell'ipotesi di risoluzione del contratto (nei casi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata) prescindendo dall'esistenza di informative tipiche ovvero atipiche di competenza dell'autorità di polizia.

4.2.5 — Per quanto attiene al quinto parametro costituzionale, art. 97, primo comma, Costituzione, per brevità di trattazione, il Collegio rinvia alle considerazioni già svolte in ordine al primo comma (e per il medesimo parametro costituzionale) di cui al precedente punto 4.1.4, che qui si intendono integralmente richiamate.

5. — In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza viene rimessa alla Corte costituzionale in ordine:

A) all'art. 2, primo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere h) e l), 3, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

B) all'art. 2, secondo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere h) e l), 27, secondo comma, 3, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda) non definitivamente pronunciando:*

*i) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:*

*A) dell'art. 2, primo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), dell'art. 3, secondo comma, e dell'art. 97, primo comma, della Costituzione;*

*B) dell'art. 2, secondo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), dell'art. 27, secondo comma, dell'art. 3, secondo comma, e dell'art. 97, primo comma, della Costituzione;*

*ii) sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;*

*iii) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;*

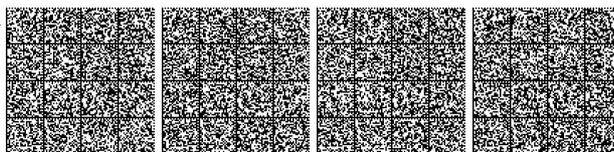
*iv) rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e in rito del ricorso introduttivo e sul mezzo incidentale, nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 79 ed 80 del c.p.a.*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza: a) sia notificata a tutte le parti in causa, ivi comprese espressamente quelle intimare ancorché non costituite, e al Presidente della Regione Siciliana nonché al Presidente del Consiglio dei ministri; b) sia comunicata alla Presidenza dell'Assemblea Regionale Siciliana e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2013.

*Il presidente: VALENTI*

*L'estensore: CAVALLO*



## N. 28

*Ordinanza del 7 novembre 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la regione Siciliana sul ricorso proposto da Edward life sciences Italia S.p.a contro l'Azienda sanitaria provinciale di Trapani e Codan S.r.l.*

**Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro - Previsione, a pena di nullità del bando, dell'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale, da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno circolare non trasferibile - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 97, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h) e l).

**Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Bandi di gara - Previsione, a pena di nullità, della risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata - Lesione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ed in materia di ordinamento civile.**

- Legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 97, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h) e l).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 648 del 213, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Edwards Lifesciences Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dal prof. avv. Salvatore Zilno e dall'avv. Claudia Molino, con domicilio eletto presso lo studio del primo difensore in Palermo, via Francesco Paolo Di Blasi n. 16;

Contro l'Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Polizzotto, con domicilio eletto presso lo studio del predetto difensore in Palermo, vis Nunzio Morello n. 40;

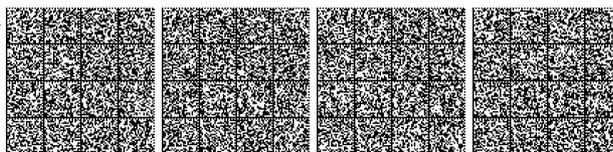
Nei confronti di CODAN s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo della comunicazione in data 7 marzo 2013 plot, n. 12782, a firma del Capo Settore Provveditorato ed Economato, con la quale è stato reso noto alla ricorrente che:

a) in ordine alla domanda di accesso agli atti della procedura aperta per la fornitura quinquennale di dispositivi medici e materiali per chirurgia «Si provvederà alla stessa successivamente alla adozione del provvedimento di approvazione degli atti di gara e conseguente aggiudicazione definitiva»;

b) la Commissione tecnica si era così pronunciata sulla domanda di riammissione in gara presentata dalla ricorrente «linea paziente di almeno almeno 120 cm a valle del trasduttore con sistema di prelievo a circuito chiusi needle free. La descrizione pertanto non prevedeva nessun riferimento che tale sistema di prelievo needle free fosse separato dalla linea paziente così come offerto dalla Edwards», nonché per l'annullamento di ogni ulteriore atto della procedura di gara e, in particolare, del disciplinare di gara, del capitolato tecnico, di tutti i verbali di gara, e, segnatamente, quelli in data 8 maggio 2012, 17 dicembre 2012, 19 febbraio 2013, di tutti i verbali della commissione tecnica aventi ad oggetto la verifica di conformità tecnica dei prodotti offerti dalle ditte partecipanti al lotto n. 19, dei provvedimenti di nomina della commissione di gara e della commissione tecnica, del provvedimento di aggiudicazione provvisoria del lotto 19, ove esistente, del provvedimento di aggiudicazione definitiva del lotto 19, ove esistente; della eventuale richiesta di campionatura inviata, in corso di procedura, dalla Azienda sanitaria alla ditta risultata aggiudica-



taria del lotto 19; del verbale della commissione tecnica dal quale risulti la valutazione dell'offerta e della campionatura presentata dalla ditta aggiudicataria del lotto 19; della comunicazione in data 19 dicembre 2012, Prot. n. 74294, nonché di ogni ulteriore atto anteriore, conseguente ovvero comunque coordinato e/o connesso a quelli sopra indicati;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

oltre agli atti già gravati con il ricorso introduttivo;

della delibera n. 1698 dell'11 aprile 2013, con la quale l'ASP ha approvato gli atti di gara e l'aggiudicazione definitiva della fornitura;

della nota prot. n. 20973 del 23 aprile 2013 della ASP di Trapani, con la quale è stata comunicata l'intervenuta approvazione degli atti di gara e l'aggiudicazione definitiva;

Visti il ricorso introduttivo e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani, con le relative deduzioni difensive;

Vista l'ordinanza collegiale n. 803 del 10 aprile 2013;

Visti il ricorso per motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le deduzioni difensive depositate dalle parti costituite;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il primo referendario dott. Maria Cappellano;

Uditi alla pubblica udienza del giorno 24 ottobre 2013 i difensori delle parti costituite, presenti come specificato nel verbale;

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

#### IN FATTO

1. — Con ricorso notificato il 22-25 marzo 2013 e depositato il 28 marzo seguente, la società ricorrente ha impugnato gli atti in epigrafe indicati relativi alla gara, indetta dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani, per la fornitura in somministrazione continuata per anni cinque di Presidi sanitari specialistici per «Anestesia e Rianimazione» e «Terapia del dolore» occorrente al Bacino della Sicilia Occidentale, suddivisa in 245 lotti per il Gruppo A e in 23 lotti per il Gruppo B, censurando la sua esclusione dal lotto n. 19; la predetta ha altresì impugnato la determinazione della stazione appaltante, di differire l'accesso agli atti di gara successivamente alla aggiudicazione definitiva.

Espone:

di avere partecipato al lotto n. 19, del valore complessivo a base d'asta di € 2.749.100,00, avente ad oggetto la fornitura per ogni anno di n. 8820 set per monitoraggio pressorio invasivo ad una via (sub lotto *a*) e di n. 6410 set per monitoraggio pressorio invasivo a due vie (sub lotto *b*); e di avere, su espressa richiesta, fornito la relativa campionatura per l'esame da parte della commissione tecnica appositamente costituita;

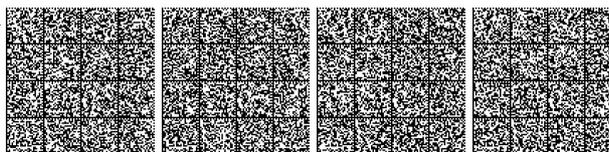
di avere presentato, a seguito del provvedimento di esclusione, una richiesta di riesame e di conseguente riammissione alla gara, seguita dalla conferma, con diversa motivazione, dell'esclusione dalla gara stessa.

Precisa, altresì, di avere inoltrato istanza di accesso agli atti di gara, il cui accoglimento è stato differito alla definizione della procedura con l'aggiudicazione definitiva.

Si duole degli atti impugnati, affidando il ricorso alle censure di: 1) Incompetenza. Violazione e falsa applicazione delle norme dettate dal capitolato tecnico di gara ed in particolare dall'art. 14. Eccesso di potere per errore nei presupposti, difetto di motivazione, travisamento, carenza di istruttoria, violazione del principio di collegialità; 2) Violazione e falsa applicazione delle regole dettate dal capitolato tecnico. Eccesso di potere per travisamento, errore nei presupposti, carenza di adeguata istruttoria, difetto assoluto di motivazione, Sviamento; 3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 e dell'art. 79 del decreto legislativo n. 163/2006, in combinata disposto con i principi di cui alla legge n. 241/1990. Eccesso di potere per errore nei presupposti, travisamento, difetto di motivazione e carenza di istruttoria.

Ha, quindi, chiesto l'annullamento della propria esclusione, e la conseguente riammissione alla gara, nella quale risulterebbe aggiudicataria provvisoria in base al ribasso offerto, chiedendo contestualmente la pronuncia di questo Tribunale sulla istanza di accesso.

2. — Si è costituita in giudizio l'Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani (d'ora in poi «Azienda»), depositando documentazione e chiedendo la reiezione del ricorso, in quanto infondato.



3. — Con ordinanza collegiale n. 803 del 10 aprile 2013 è stata in parte respinta l'istanza istruttoria presentata in seno al ricorso introduttivo; per il resto, si è dato atto dell'avvenuto deposito, da parte della resistente amministrazione, della documentazione immediatamente ostensibile.

4. — Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 30 aprile 2013 e depositato il 9 maggio seguente, la ricorrente ha impugnato i medesimi atti già gravati con il ricorso introduttivo, censurando anche la deliberazione di aggiudicazione definitiva di numerosi lotti, per i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione della *lex specialis* della gara. Eccesso di potere per errore nei presupposti, travisamento, difetto di istruttoria, omessa motivazione;

2) violazione e falsa applicazione delle regole dettate dalla *lex specialis* della procedura. Eccesso di potere per disparità di trattamento, difetto di istruttoria e adeguata motivazione, contraddittorietà; 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 81 e segg. del decreto legislativo n. 163/2006, nonché dei principi in materia di operazioni di gara. Eccesso di potere per errore nei presupposti, carenza di potere, incompetenza, difetto di istruttoria e di adeguata motivazione.

Ha quindi chiesto raccoglimento del complessivo gravame, previa adozione di una idonea misura cautelare.

5. — Con memoria difensiva la resistente Azienda ha avverso il gravame aggiuntivo, eccependo preliminarmente l'inammissibilità dell'impugnazione avverso la determinazione di aggiudicazione definitiva, in quanto espressamente non riferita al lotto in contestazione, rimasto sospeso.

6. — Alla camera di consiglio del giorno 23 maggio 2013 la trattazione della causa è stata rinviata al merito.

7. — In vista della discussione del ricorso nel merito le parti hanno argomentato sulla questione della nullità del bando di gara, per mancato inserimento delle disposizioni contenute nell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale n. 15 del 2008; insistendo, per il resto e quanto al merito della controversia, nelle rispettive posizioni e conclusioni.

8. — Alla pubblica udienza del giorno 24 ottobre 2013, presenti i difensori delle parti costituite, come da verbale, il Presidente del Collegio ha dato atto, ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., della questione, rilevata d'ufficio, della eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale n. 15 del 2008; quindi, il ricorso è stato posto in decisione.

#### IN DIRITTO

1. — Rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), art. 3, secondo comma, e art. 97, primo comma, della Costituzione, e, limitatamente all'art. 2, secondo comma, della n. 15 del 2008, in riferimento all'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

Il bando della gara per la quale è controversia non reca le clausole previste, a pena di nullità, dall'art. 2, primo e secondo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, secondo cui:

1. Per gli appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro, i bandi di gara prevedono, pena la nullità dei bandi, l'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto. L'aggiudicatario si avvale di tale conto corrente per tutte le operazioni relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno circolare non trasferibile. Il mancato rispetto dell'obbligo di cui al presente comma comporta la risoluzione per inadempimento contrattuale.

2. I bandi di gara prevedono, pena la nullità degli stessi, la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei diligenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata.

La giurisprudenza di questo Tribunale (sede e sezione staccata) e del Giudice d'appello territoriale (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana) si è fatta carico dell'accertata carenza di quelle previsioni ed è pervenuta ad alcune conclusioni in grande prevalenza del tutto univoche.



Esse riguardano:

a) il pieno titolo dell'organo giurisdizionale adito a rilevare, d'ufficio la nullità del bando, in applicazione del precetto contenuto nell'art. 31, quarto comma, secondo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo), peculiarmente in materia attribuita, ex art. 133, primo comma, lettera e), del medesimo testo normativo, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 27 luglio 2012, n. 721, richiamata dall'ordinanza, resa dal medesimo organo giurisdizionale in sede di appello cautelare 16 ottobre 2013, n. 786; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, sentenza 20 maggio 2013, n. 1441);

b) la sostanziale applicabilità a tutti gli appalti pubblici, non solo cioè a quelli relativi alla materia dei lavori pubblici, riservata alla legislazione esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 14, lettera g) del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante lo Statuto della Regione Siciliana (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2): un indirizzo tanto consolidato, da costituire «diritto vivente» a livello regionale., ha ritenuto che anche gli appalti di servizi e forniture di importo superiore ai 100.000,00 euro dovessero rispettare, nel difficile contesto dell'Isola, la speciale disciplina in tema di tracciabilità dei flussi finanziari e di tutela avanzata nei confronti dei reati di criminalità organizzata, come stabilita nei commi primo e secondo dell'art. 2 della citata legge regionale n. 15 del 2008 (Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 721/2012 cit.; ordinanza n. 786/2013 cit.; T.A.R. Sicilia, sez. III, sentenza 19 dicembre 2011, n. 2406; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, ord. 11 luglio 2013, n. 646).

Tale indirizzo appare, peraltro, coerente con il chiaro tenore letterale della disposizione regionale, la quale fa riferimento, con formulazione volutamente ampia, agli «appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro».

Da ciò, la collocazione della norma regionale all'interno di un corpus normativo - legge regionale n. 15 del 2008 - contenente «Misure di contrasto alla criminalità organizzata», a fronte dell'iniziale previsto inserimento, nel disegno di legge presentato all'Assemblea Regionale Siciliana, quale collima aggiunto all'art. 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (come introdotta dalla legge regionale 2 agosto 2002, n. 7 e successive modifiche), disciplinante solo gli appalti di lavori pubblici.

In ragione di quanto esposto, questo Tribunale, nel doveroso esercizio del potere-dovere di rilevare la nullità, dovrebbe procedere alla declaratoria della nullità del bando pure impugnato in questa sede e, comunque, costituente la *lex specialis* della gara per cui è controversia.

Va, inoltre, aggiunto che la parte ricorrente, nella memoria depositata in vista della trattazione del ricorso nel merito, ha espressamente chiesto la declaratoria di nullità del bando di gara proprio in applicazione della norma regionale, della cui legittimità costituzionale si dubita.

Né la nullità del bando di gara, come disegnata dal legislatore regionale, potrebbe configurarsi come solo parziale, piuttosto che totale, con conseguente ipotizzata applicabilità del meccanismo dell'inserzione automatica di clausole, di cui all'art. 1339 cod. civ. (ove applicabile anche all'atto amministrativo recante la *lex specialis* di una gara d'appalto), atteso che, ad avviso del Collegio, siffatta configurazione esegetica travalicherebbe i limiti di compatibilità con il tenore letterale della legge regionale, che un interprete - alieno dal sostituirsi al legislatore - è tenuto a osservare.

La norma regionale, infatti, non reca una mera sanzione di generica nullità, e neppure di «nullità assoluta» (come, per esempio, si legge invece nell'ottavo comma del citato art. 3 della legge statale n. 136 del 2010); bensì una precisa sanzione di «nullità del bando».

Il Giudice di seconde cure (C.G.A., ord. n. 786/2013 cit.) ha ritenuto, con argomentazioni condivisibili, che non si possono avere dubbi sul fatto che il legislatore regionale abbia inteso sanzionare con la nullità del bando (vale a dire di tutto il bando, ossia del bando nella sua interezza) la violazione, da parte della stazione appaltante, del precetto posto dall'art. 2, primo comma, della L.R.S. n. 15 del 2008.

Stesse considerazioni valgono, altresì, per l'ipotesi di nullità prevista a sanzione del mancato rispetto del precetto di cui al secondo comma della stessa norma regionale.

La scelta è frutto della valutazione, da ritenere evidentemente consapevole, del legislatore regionale: il che impedisce di ipotizzare nullità parziale dei bandi, con meccanismi di eterointegrazione delle singole *lex specialis* ai sensi del già ricordato art. 1339 cod. civ. (e conseguente salvezza dell'atto di indizione della gara).

Tanto vale a rendere rilevante, ai fini della decisione del ricorso nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale n. 15 del 2008, che si solleva con la presente ordinanza per le ragioni di non manifesta infondatezza in prosieguo esposte.



2. — Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo e secondo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), art. 3, secondo comma, e art. 97, primo comma, della Costituzione, nonché, del secondo comma del ridetto art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008, in riferimento all'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

2.1. — Sul primo comma dell'art. 2 della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15.

Questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 2, primo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), della Costituzione.

2.1.1. — Per quanto attiene al primo parametro costituzionale - art. 117, secondo comma, lettera *h*) - deve premettersi che, in virtù dell'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 è stata introdotta una disciplina statale sulla tracciabilità dei flussi finanziari, caratterizzata da previsioni in parte divergenti e, comunque, non del tutto coincidenti con quelle contenute nell'art. 2, primo comma, della su citata legge regionale n. 15 del 2008.

Le differenze possono essere così sintetizzate:

per il legislatore statale, la carenza di previsioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari non determina alcuna nullità a monte della procedura ad evidenza pubblica - cioè alcuna sanzione sul bando di gara - ma solo a valle della stessa, nei contratti sottoscritti con gli appaltatori (art. 3, ottavo comma, legge n. 136 del 2010); la legge regionale n. 15 del 2008, invece, sanziona di nullità il bando, il quale non contenga le previsioni di cui al primo (oltre che al secondo) comma, del menzionato art. 2 della legge regionale;

nella norma statale non sono fissati limiti di importo per la tracciabilità dei flussi finanziari; invece, nella disposizione regionale la soggezione alla peculiare disciplina opera per gli appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro;

l'art. 3, primo comma, della legge n. 136 del 2010 consente l'utilizzo di uno o più conti correnti bancari o postali; il precetto regionale, per contro, impone agli aggiudicatari di far confluire tutte le somme relative all'appalto in un conto corrente unico;

il comma 9-*bis* del citato art. 3 della legge n. 136 del 2010 consente il pagamento dei debiti dell'aggiudicatario con mezzi diversi dal bonifico bancario o postale, purché quegli altri strumenti siano idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni; la legge regionale in esame esclude, invece, in modo esplicito pagamenti non effettuati con bonifico postale o con assegno circolare non trasferibile;

l'ottavo comma dell'art. 3 della legge n. 136 del 2010 impone, a pena di nullità assoluta, l'inserzione nel contratto con l'aggiudicatario di una apposita clausola con la quale si assumono gli obblighi di tracciabilità, con l'effetto di rendere l'inqualificazione giuridica derivante da norma imperativa quale esito dell'aperto contrasto con interessi generali (peraltro espressione di valori costituzionali), sì da impedire qualsivoglia vicenda conservativa per il tramite dello strumento automatico della conversione; la legge regionale prevede che il mancato rispetto dell'obbligo dell'indicazione del conto corrente unico comporta la risoluzione per inadempimento contrattuale, fattispecie, alla quale - a prescindere dalla sua conformità costituzionale come si esporrà nel prosieguo - può essere equiparata la disciplina contenuta nel citato comma 9-*bis* dell'art. 3 della legge n. 136 del 2010.

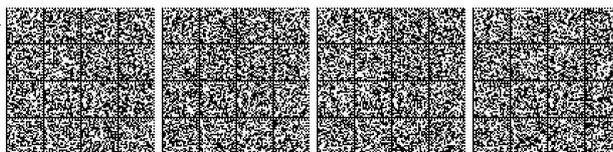
Risulta evidente da quanto appena esposto come non possa affermarsi una piena compatibilità tra il primo comma dell'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008 e l'art. 3 della legge n. 136 del 2010 in ragione dell'ambito applicativo, dei contenuti e delle modalità operative.

Le discrasie appena individuate non sono superate dall'affermazione, secondo la quale il precetto regionale si inquadrirebbe nell'alveo della legislazione esclusiva in tema di «lavori pubblici» riconosciuta e garantita dal citato art. 14, lettera *g*) dello Statuto della Regione Siciliana (argomento fatto proprio da T.A.R. Sicilia, Catania, 20 maggio 2013, n. 1441; nonché, da C.G.A., ord. 26 settembre 2013, n. 786, già citate).

Proprio avuto riguardo a tale specifico profilo, il Collegio dubita della legittimità costituzionale della norma regionale in commento, tenuto conto dei principi espressi dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 35 del 2012.

Con quella pronuncia: si è qualificata la legislazione statale sulla tracciabilità dei flussi finanziari, contenuta nell'art. 3 della legge n. 136 del 2010, come materia dell'ordine pubblico e sicurezza, in quanto tale, sottratta alla competenza legislativa delle Regioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Carta fondamentale; si è ritenuto altresì che detta norma statale sia stata emanata per garantire la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici.

Ad avviso del Tribunale, la circostanza che la disciplina dichiarata costituzionalmente illegittima fosse di una regione a statuto ordinario (nel caso di specie, la Regione Calabria) non altera le conclusioni raggiungibili anche nei riguardi della su indicata norma della Regione Siciliana.



Ciò per la fondamentale ragione che la ritenuta appartenenza della legislazione sulla tracciabilità dei flussi alla prevenzione in materia di ordine pubblico e sicurezza non può modificarsi a seconda dell'ambito territoriale nel quale si venga ad operare; sicché, già sotto questo riguardo, si ravvisano ragioni per rimettere la questione al Giudice delle leggi.

Né, tanto meno, può configurarsi una peculiare specialità della causa che modificherebbe, per la tipicità della prevenzione relativa ai fenomeni mafiosi, l'appartenenza della materia a quella per dir così allargata dei «lavori pubblici» in sede regionale, anziché all'ordine pubblico e sicurezza con estensione nazionale.

Giova, invero, sottolineare che, pur se con origini prevalentemente insulari, le metodiche e le pratiche connesse a quei fenomeni sono estese e gestite su tutto il territorio nazionale, così che risulta ben difficile, allo stato delle cose, formulare un'ipotesi normativa esclusivamente orientata al quadro regionale, il quale presenta, di sicuro, una maggiore intensità, ma non certo l'esclusività rispetto al citato fenomeno.

Al di fuori delle notazioni per dir così sociologiche, è comunque evidente che la normativa antimafia, come codificata nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, appartiene quasi per definizione alla legislazione statale esclusiva.

Ed è nel codice antimafia che può rinvenirsi la prova ulteriore della non confluenza in diversa materia, laddove si stabilisce che «il prefetto può, altresì, desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da... nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, commesse con la condizione della reiterazione prevista dall'art. 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tali casi, entro il termine di cui all'art. 92, rilascia l'informazione antimafia interdittiva» (art. 91, sesto comma, decreto legislativo n. 159 del 2011).

Il precetto statale assume particolare rilievo non solo perché assegna la tematica della tracciabilità dei flussi finanziari a misure sanzionatorie specifiche (confermando, di conseguenza, la riferibilità della disciplina alla legislazione sull'ordine e la pubblica sicurezza), ma anche per il riaffermato ricorso, per scopi di prevenzione, alla norma statale contenuta nell'art. 3 della citata legge n. 136 del 2010.

A quest'ultima disposizione è, dunque, demandata, con carattere di esclusività, la funzione di tutela nel delicato campo del controllo dei movimenti del numerarlo dei soggetti pubblici.

Tali essendo le conclusioni raggiunte, ritiene il Collegio di doversi altresì misurare con il «diritto vivente» che scaturisce dai differenti, e per certi aspetti opposti, tentativi di consentire una lettura «costituzionalmente orientata» della norma regionale.

Si fa qui riferimento:

da un lato all'orientamento espresso da questa stessa sede di Palermo del T.A.R. Sicilia con le sentenze rispettivamente della sez. III, 28 febbraio 2013, n. 468 e della sez. II, 26 marzo 2013, n. 725, secondo cui la norma regionale sarebbe stata tacitamente abrogata per effetto dell'entrata in vigore della sopravvenuta norma statale (mercé il meccanismo di cui all'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, secondo cui la legge statale emanata successivamente a quella regionale, che abbia regolato il medesimo oggetto, ha effetto abrogativo della preesistente legislazione regionale nel caso in cui la norma statale sopravvenuta ponga principi diversi da quelli cui la precedente disciplina era ispirata);

dall'altro, all'orientamento, per certi aspetti di segno opposto, espresso dal giudice di appello (C.G.A. Sent. 721/2011 cit., confermato ancora di recente in sede cautelare giusta ordinanza n. 786 del 16 ottobre 2013) secondo cui le norme in argomento risultano perfettamente sovrapponibili, non manifestando quella incompatibilità assoluta, che è presupposto indispensabile per eventualmente predicare la sopravvenuta abrogazione implicita di una norma preesistente; con conseguente vigenza di entrambe le previsioni di legge (nazionale e regionale) da applicare rispettivamente, secondo il giudice di appello, in funzione dell'importo del singolo appalto (quella nazionale gli appalti al di sotto dei 100.000 euro; quella regionale per gli appalti di importo superiore).

La condivisibile valorizzazione della sovrapponibilità delle due norme, ampiamente motivata dal giudice di appello con l'ordinanza n. 786/2013, osta alla riconferma in questa sede dell'orientamento (di abrogazione implicita) già espresso da questo stesso Tribunale.

Anche nel caso in esame l'interprete deve invero confrontarsi, per un verso, con una normativa statale - art. 3 della legge n. 136 del 2010 - emanata nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza; per altro verso, con una normativa regionale - art. 2, primo comma, della L.R.S. n. 15 del 2008 - che, secondo il diritto vivente sopra citato, è stata emanata nell'esercizio di una potestà legislativa regionale esclusiva (in materia di appalti di lavori); laddove, invece, la stessa disposizione regionale, per le chiare ed univoche indicazioni che promanano dalla *seder materiae* in cui è inserita, per la finalità che persegue e per l'oggetto materiale su cui impatta - nonché per lo strumento normativo impiegato (*cf.* Cort. cost. 35/2012) - gravita senza dubbio nell'ambito di una materia (la sicurezza e l'ordine pubblico) che è certamente di competenza esclusiva statale ancor prima (e potremmo dire a prescindere) dall'avvenuto o meno esercizio legislativo da parte del Parlamento nazionale.



Né risulterebbe utile, nel rinnovato tentativo che incombe sull'interprete di percorrere tutte le opzioni per una lettura costituzionalmente orientata della norma prima di adire il Giudice delle leggi, il richiamo alla cd. clausola di cedevolezza desumibile dall'art. 1, primo comma, della legge n. 131 del 2003: non solo in quanto detta disposizione fa espressamente riferimento alle «disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore» della stessa legge n. 131 del 2003; ma soprattutto, in quanto l'applicazione di detta clausola è tendenzialmente riservata all'ambito delle materie a competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto funzionale a regolare la successione, nel tempo, fra norme di principio statali e norme di dettaglio regionali. Il che è da escludere nel caso di specie, attesa la qualificazione giuridica che la stessa Corte costituzionale ha già chiaramente ed univocamente attribuito alla materia afferente ai controlli dei flussi finanziari.

Sempre nell'ulteriore sforzo ermeneutico di addivenire ad una lettura costituzionalmente orientata della norma regionale, ritiene il collegio di non potere neppure percorrere la strada, pure tracciata dal Giudice siciliano di appello nella citata ordinanza n. 786/2013, circa l'asserita sussistenza di un rapporto di specialità tra legge statale e legge regionale.

Secondo tale ricostruzione, in Sicilia opererebbe la legge statale n. 136 del 2010 in tutti gli appalti di importo non superiore a € 100.000,00, per via del «doppio recepimento» (della legge nazionale sugli appalti che a sua volta richiama la normativa antimafia); di contro, per gli appalti di importo superiore ai 100.000,00 euro, «per il ricordato principio di specialità, è giocoforza affermare che debba trovare applicazione (solo) comma 1 della citata legge regionale» (cfr. ordinanza n. 786/2013 citata).

Ed invero, in primo luogo, non sembra in via di principio condivisibile l'idea che una norma statale espressamente dedicata, con strumenti di controllo tipici dell'attività di prevenzione, alla tutela e al contrasto di reati anche di tipo mafioso abbia dovuto sottoporsi a un duplice recepimento per operare nella Regione a Statuto speciale.

Il primo comma dell'art. 247 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è - al pari di altre norme sparse nel Codice dei Contratti Pubblici - una disposizione pleonastica, che non può fungere certo da valvola di scambio per la ricezione della disciplina ivi ricordata, attesa la piena capacità di quest'ultima di operare indipendentemente da qualsivoglia «autorizzazione» da parte di altri testi normativi.

Si tratta cioè di norma-promemoria, valida quale memento, ma priva di ogni innovatività: sicché, fare scaturire da quel precetto, e dalla ricezione del codice dei contratti pubblici disposta con legge della Regione Siciliana 12 luglio 2011, n. 12, l'operatività del citato art. 3 della legge n. 136 del 2010 non appare al Collegio una valutazione ermeneutica condivisibile.

In secondo luogo, va sottolineato che i fatti normati, proprio per le distinzioni su rammentate, non possono essere sussunti in un'unica piattaforma, nella quale alla legge regionale è assicurata la priorità specifica.

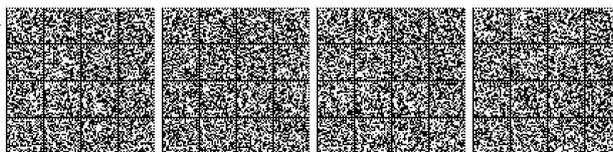
Ciò equivarrebbe ad affermare che l'art. 3 della legge n. 136 del 2010 opera in Sicilia come norma cedevole, creando evidentemente una irragionevole antinomia tra appalti ai quali si applica il precetto regionale, e quelli (di importo inferiore ai 100.000,00 euro) disciplinati dal precetto statale.

È, inoltre, logico dedurre, a questa stregua, che, se le due disposizioni si applicano in contesti finitimi, più che di specialità occorrerebbe parlare di ambiti normativi complementari. L'applicazione del criterio di specialità implica l'appartenenza delle disposizioni correlate ad una materia unitaria, nella quale possa operare una priorità escludente rispetto a fattispecie astrattamente assoggettabili ad identico precetto.

Deve ritenersi, cioè, che dette norme abbiano la medesima *ratio*, sottendano la medesima *voluntas legis* e partecipino della stessa materia: materia che, in relazione all'art. 3 della legge n. 136 del 2010, è stata già chiaramente individuata dalla Corte costituzionale con la menzionata sentenza n. 35 del 2012.

Anche a voler considerare solo «parziale» il rapporto di specialità individuato nella su citata ordinanza del C.G.A. n. 786/2013 tra la norma regionale e quella statale, si addiverrebbe al risultato, non condivisibile, che l'interesse primario di contrasto alla criminalità - di competenza esclusiva statale anche sub specie di tracciabilità dei flussi finanziari intesa come mezzo per il perseguimento di politiche specifiche di ordine e sicurezza pubblici - valga solo per gli appalti sotto i 100.000,00 euro, per trasformarsi, al di sopra di detta soglia, nel recessivo interesse (di competenza regionale) alla trasparenza nei pubblici appalti e al buon funzionamento degli uffici (ivi comprese le stazioni appaltanti).

In ogni caso si determina, anche solo potenzialmente, una interferenza con una materia sicuramente di competenza dello Stato, come chiarito dalla Corte costituzionale (v. sentenza n. 35/2012). Non è infatti in discussione la legittimità di possibili interventi normativi, anche in ambito regionale, preposti alla promozione della legalità in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica: ciò in quanto, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale (sent. 35/2012 cit.) la promozione della legalità «non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure



predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 55 del 2001; da ultimo, sentenza n. 325 del 2011)».

E la stessa Regione Siciliana ha predisposto tali misure, con l'adozione, sul piano interno proprio alla pubblica amministrazione, del c.d. Codice Vigna («Codice antimafia e anticorruzione della pubblica amministrazione»), richiamato anche dall'art. 15 della L.R.S. n. 5 del 2011; nonché con l'atto di indirizzo pubblicato in G.U.R.S. 30 dicembre 2011, n. 54.

Ad avviso del Collegio la disposizione di cui all'art. 2, primo comma, della legge regionale n. 15/2008 non pare appartenere a tale tipologia di (consentite) misure e, pertanto, esorbita dai limiti individuati dal Giudice delle leggi, invadendo la sfera di competenza legislativa dello Stato.

Per tutto quanto finora esposto, è non manifestamente infondata - oltre che rilevante, per le ragioni sopra spiegate - la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 2 della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *h*), della Costituzione.

2.1.2. — Per quanto attiene al secondo parametro costituzionale - art. 117, secondo comma, lettera *D* - va considerato che la diversità tra le due discipline in esame - statale e regionale - non si arresta agli aspetti più propriamente pubblicistici con la sanzione della nullità del bando - rispetto alla quale, è bene aggiungere, la nullità del contratto prevista dalla legge statale, si palesa come previsione di maggiore ragionevolezza e proporzionalità - ma incide altresì nell'ambito della disciplina contrattuale vera e propria.

Il Collegio ritiene che la risoluzione del contratto per inadempimento contrattuale prevista nell'ultimo periodo del primo comma dell'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008 confligga con l'attribuzione all'ordinamento civile che la lettera *l*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. riserva alla legislazione esclusiva statale.

Come da ultimo ribadito dalla Corte costituzionale con sentenza 27 giugno 2013, n. 159: «l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. ha codificato il limite del «diritto privato», consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (*ex multis*: sentenze n. 295 del 2009, n. 401 del 2007, n. 190 del 2001, 279 del 1994, e n. 35 del 1992). 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 tra 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).

In particolare, questa Corte ha stabilito che la disciplina dei rapporti contrattuali (artt. 1321 e seguenti del codice civile) va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006)».

Le affermazioni appena trascritte trovano, ad avviso del Collegio, piena applicazione anche alla disposizione contenuta nell'ultimo periodo del primo comma dell'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008, per l'evidente invasione della competenza esclusiva dello Stato relativamente alla regolazione dei rapporti contrattuali, nei quali si esprime sia il principio di autonomia privata, sia quello di presidio e garanzia di eguaglianza nell'intero territorio nazionale.

Il legislatore regionale ha, pertanto, previsto una ipotesi di risoluzione del contratto - utilizzando perciò, un istituto giuridico dell'ordinamento civile, incidente sul rapporto - attraverso l'esplicita qualificazione di inadempimento di una determinata condotta tenuta dal contraente in fase di esecuzione del contratto.

Sicché, ad avviso del Collegio la norma regionale - seppure per via mediata, attraverso la sanzione della nullità del bando - finisce sostanzialmente per incidere sul contratto, atteso che la massima sanzione imposta sulla legge di gara non può che travolgere tutti gli atti posti in essere a valle e, in ultima analisi, il contratto di appalto.

Prima di concludere l'esame del primo comma dell'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008, preme al Collegio precisare che, sebbene la normativa regionale appaia preconitrice rispetto alla successiva normativa nazionale nell'introdurre significative cautele nel delicato settore degli appalti pubblici, la stessa, proprio per la specificità dello strumento introdotto (tracciabilità dei flussi finanziari) rispetto alla finalità di prevenzione delle infiltrazioni criminali, ha, per ciò stesso, invaso una sfera di esclusiva pertinenza del legislatore statale.

In definitiva, ritiene questo Tribunale che, per le ragioni addotte - e, in particolare in base ai principi affermati dalla Consulta nella sentenza n. 35/2012 sulla natura della legislazione relativa alla tracciabilità dei flussi finanziari; nonché, per la violazione della riserva alla competenza statale relativamente all'ordinamento civile - debba essere rimessa al Giudice delle leggi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, della L.R.S. n. 15 del 2008 in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.



2.1.3. — Venendo allo sviluppo del terzo parametro costituzionale sopra menzionato - art. 3, secondo comma, Cost. qui invocato in via gradata rispetto ai parametri costituzionali già richiamati - va rilevato che il legislatore regionale, sebbene possa, nell'esercizio del potere discrezionale, dettare canoni normativi per l'organizzazione dell'attività amministrativa del proprio apparato e degli enti sottoposti al proprio controllo (ivi ricomprese quindi anche le stazioni appaltanti), non possa, tuttavia, prescindere dal rispetto del principio di ragionevolezza intrinseca; né, dall'osservanza del divieto di introdurre meri automatismi non coerenti con lo stesso canone di ragionevolezza, desumibile, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, proprio dall'art. 3, secondo comma, della Carta fondamentale.

Con la sentenza n. 87 del 2012 la Corte costituzionale riafferma e ripercorre la giurisprudenza che desume dall'art. 3 Cost. un canone di «razionalità» della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» (sentenza n. 421 del 1991) ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenze n. 46 del 1993, n. 81 del 1992) (cfr. relazione sulla Giurisprudenza costituzionale dell'Anno 2012 del Presidente della Corte costituzionale, Riunione Straordinaria della Corte del 12 aprile 2013, pagg. 95 e ss.).

Mutuando le considerazioni svolte (ancorché in riferimento ad altri contesti normativi) dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 166 del 2012), la scelta di introdurre «automatismi» normativi deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti, soprattutto quando quel meccanismo sia suscettibile di incidere (non solo e non semplicemente sul piano interno dell'attività amministrativa, ma anche) sull'affidamento ingenerato all'esterno sulla validità del bando di gara e sul conseguente contratto sottoscritto dall'aggiudicatario.

Il che, ad avviso del Collegio, sembra difettare nella norma in esame, in quanto il legislatore regionale, introducendo un'ipotesi di nullità automatica e non sanabile del bando di gara, sembra prescindere dalla possibilità di operare - ove l'intento fosse realmente stato solo quello di approntare quanto necessario per una corretta e trasparente organizzazione del proprio apparato amministrativo, e non anche di incidere su una materia coperta da riserva assoluta di legge statale - sul piano del controllo interno, traslando invece sui terzi gli effetti del mancato rispetto della norma per causa della stessa P.A. (che predispone il bando).

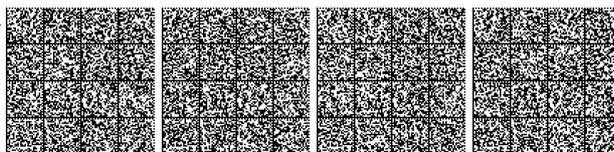
2.1.4. — Per quanto attiene al quarto parametro costituzionale - art. 97, primo comma, Cost. - il Collegio osserva che la norma, così come formulata, ancorché voglia costituire un contributo alla trasparenza e alla correttezza dell'*agere publicum*, rischia di rappresentare (per l'impossibilità già evidenziata di far ricorso alla etero-integrazione della *lex specialis*) occasione per la proposizione di variegate e plurime azioni (anche di natura risarcitoria) contro la pubblica amministrazione, esperibili persino da parte di soggetti esclusi dalle gare medesime, che perseguano l'interesse alla declaratoria di nullità delle stesse, con il travolgimento dei contratti sottoscritti.

Tale rischio si è, infatti, dimostrato tutt'altro che meramente potenziale, siccome si è invece tradotto in concrete azioni proposte per la declaratoria di nullità dei bandi, con domande formulate anche in via gradita, con conseguenti pronunce di nullità d'ufficio dei medesimi bandi di gara decretate dal Giudice cui erano state rimesse le questioni di legittimità dei relativi esiti (cfr. C.G.A. sent. 721/2011 cit. di conferma della sentenza T.A.R. Palermo, Sez. III, n. 2406/2011; il presente giudizio *a quo*).

L'automatismo della sanzione della nullità del bando, che è atto amministrativo unilateralmente predisposto dalla P.A., lascerebbe altresì impregiudicata la strada ad azioni risarcitorie anche da parte degli aggiudicatari incolpevoli; di contro, si osserva che la differente previsione contenuta nell'art. 3 della legge n. 136 del 2010, spostando la sanzione della «nullità» sull'atto negoziale del contratto, all'evidenza coinvolge e responsabilizza al rispetto della norma citata lo stesso aggiudicatario.

Va infine rilevato che la nullità del bando, per mancato inserimento delle condizioni previste dall'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008, non consente alla stazione appaltante di esercitare il tradizionale - e codificato (v. art. 21-*nonies* legge n. 241 del 1990 come recepito dall'art. 37 della legge Regione Sicilia n. 10 del 1991) potere di «autotutela amministrativa», cui doverosamente sarebbe tenuta in presenza dei necessari presupposti anche nella prospettiva dell'eventuale convalida del provvedimento (annullabile) in presenza di ragioni di pubblico- interesse; ma, al contempo - operando automaticamente ed essendo rilevabile da chiunque - rischia di incidere sullo stesso buon andamento dell'amministrazione, la quale non potrebbe dar seguito alla gara.

3. — Sul secondo comma dell'art. 2 della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15. Questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 2, secondo comma, della legge regionale 20 novembre 2008, n. 15, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), all'art. 27, secondo comma, all'art. 3, secondo comma, e all'art. 97 della Costituzione.



3.1. — Per quanto attiene al primo parametro costituzionale - art. 117, secondo comma, lettera *h*) - la disposizione introduce una causa di nullità del bando, il quale non preveda la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata, stabilendo che «2. I bandi di gara prevedono, pena la nullità degli stessi, la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata.».

Si tratta, quindi, di una disposizione che colpisce immediatamente la legge di gara, la quale, in assenza di tale clausola, non è in grado di condurre la procedura a buon esito, attesa la previsione della sanzione massima, dalla cui applicazione derivano irreversibili conseguenze demolitorie.

Anche per tale disposizione è necessario misurarsi con l'orientamento espresso con le già citate sentenze rese da questo Tribunale (nn. 468 e 725 del 2013), secondo cui la norma regionale sarebbe stata implicitamente abrogata con il recepimento in Sicilia del Codice dei Contratti, avvenuto con legge regionale n. 12 del 2011 e, per tale via, del recepimento del Codice Antimafia (approvato con il decreto legislativo n. 159 del 2011).

Ritiene il collegio che l'art. 2, secondo comma, della L.R.S. n. 15 del 2008, costituente un *unicum* nel panorama legislativo, non abbia subito detto fenomeno di abrogazione implicita, come, del resto, ritenuto dal Giudice siciliano di appello (C.G.A., ordin. n. 786/2013 cit.).

Ed invero - rinviando a quanto già argomentato in ordine alla superfluità di qualsivoglia recepimento della normativa antimafia ai fini della applicabilità in Sicilia - non si riscontra alcuna sovrapposizione tra le norme statali sopravvenute e quella regionale.

In primo luogo, la norma regionale contenuta nell'art. 2, secondo comma, della L.R.S. n. 15 del 2008 prevede un meccanismo più rigoroso rispetto alla normativa contenuta nel codice antimafia, statuendo una automatica risoluzione del contratto per il solo fatto che il legale rappresentante, o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria, sia stato rinviato a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata.

Di contro, in applicazione dell'art. 94 del Codice Antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011), il previsto recesso dal contratto eventualmente stipulato deve essere preceduto dalla valutazione discrezionale del Prefetto, che, allo scopo, emette una informazione antimafia interdittiva; residuando, peraltro, alla parte pubblica - pur in presenza di quell'atto prefettizio - la facoltà di non procedere al recesso dal contratto nei casi previsti dal terzo comma del citato art. 94 (nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile tempi rapidi).

Poiché la norma regionale ha introdotto un meccanismo molto più rigoroso di quello introdotto dalla normativa antimafia - peraltro operando sul piano, antecedente al contratto, della predisposizione dell'atto di indizione della gara - non si rinvengono indizi significativi, dai quali possa desumersi con certezza che tale norma speciale sia stata implicitamente abrogata per effetto del recepimento in Sicilia del Codice dei Contratti (e, per tale via, del rinvio al Codice Antimafia). Va, altresì, considerato che, al pari del primo comma, anche il secondo comma dell'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008 non è indicato tra le norme che l'art. 32 della L.R.S. 12 luglio 2011, n. 12 considera abrogate in conseguenza del recepimento del codice dei contratti pubblici (operato dalla stessa legge regionale n. 12 del 2011): sicché, anche tenendo conto di tale dato normativo, l'art. 2, secondo comma, è norma vigente.

Va anche evidenziato che, a prescindere da qualche attecnicità della formulazione, la norma si discosta chiaramente da qualsivoglia altra previsione, nonché dalla pur estesa casistica sui requisiti generali contenuta, tra l'altro, nell'art. 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ormai recepito nella Regione Siciliana in virtù della legge regionale n. 12 del 2011.

Le diversità tra la norma in esame e la disciplina recepita sono evidenti:

il secondo comma del citato art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008 struttura il (mero) rinvio a giudizio non già come semplice requisito - e, quindi come eventuale causa di esclusione dalla gara - bensì come causa di nullità del bando per mancanza di clausola risolutiva espressa, pur in assenza di tutte le cautele procedurali e di coerenza del giudizio che, rispetto alla mera sussistenza del requisito, pone l'ultimo periodo della lettera *m-ter*) del primo comma dell'art. 38 del decreto legislativo, n. 163 del 2006 relativamente a soggetto non destinatario comunque del rinvio a giudizio;



la norma regionale prevede come sanzione la nullità del bando, mentre la legislazione statale, per la fattispecie più vicina individuabile nell'art. 38, primo comma, lettera *m-ter*), coinvolge problemi di esclusione dalla gara e non già di nullità dell'intera procedura conseguente all'accertata carenza della clausola risolutiva.

La norma, così come redatta, appare, pertanto, strutturalmente priva di ogni altra finalità che ecceda quelle di contrasto alla criminalità organizzata, ponendosi, in tal modo, in palese contrasto con la riserva della legislazione esclusiva statale in materia ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

3.2. — Per quanto attiene al secondo parametro costituzionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*).

Oltre che per gli aspetti differenziali rispetto alla disciplina del codice dei contratti pubblici, la norma in esame si rivela di assai dubbia legittimità costituzionale sotto un ulteriore profilo: la prescrizione di una specifica causa di risoluzione del contratto non sembra conforme al dettato costituzionale, perché invasiva della riserva statale in materia di ordinamento civile, secondo le su esposte osservazioni da ritenersi qui integralmente riprodotte (v. punto 2.1.2).

3.3. — Per quanto attiene al terzo parametro costituzionale, contenuto nell'art. 27, secondo comma, Costituzione.

La previsione della sanzione, automatica e definitiva, in presenza di un mero rinvio a giudizio sembra confliggere con la presunzione di non colpevolezza, prevista dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione (v. C.G.A., orditi. n. 786/2013 cit.), secondo cui «L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva». Il principio è stato ripreso nell'art. 6, secondo comma, della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, a mente del quale «Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata».

Il principio costituzionale di non colpevolezza (fino a definitiva statuizione giurisdizionale) sembra opporsi anche alla incondizionata operatività di una così incisiva causa di nullità sulla legge di gara, ponendo l'interesse generale sottostante all'inqualificazione in un contesto temporale, nel quale non ne è certa la sussistenza (ad esempio per una successiva assoluzione con formula piena).

È ben vero che il legislatore statale ha previsto numerosi temperamenti alla incondizionata operatività di tale principio, introducendo misure finalizzate ad evitare che il decorso del tempo possa costituire un pericolo per l'accertamento del reato o per l'esecuzione di una sentenza (misure cautelari personali e reali), o misure special-preventive, formalmente di natura amministrativa, dirette ad evitare la commissione di reati da parte di determinate categorie di soggetti considerati socialmente pericolosi (misure di prevenzione); ma, a tale contemperamento è addivenuto nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in ambito penale, o nella delicata materia dell'ordine pubblico e sicurezza; e, sovente, con l'introduzione di misure di carattere provvisorio.

Nel caso della norma in commento, la non manifesta infondatezza della questione, sotto tale profilo, si apprezza ulteriormente, tenendo conto dell'inscindibile collegamento, creato dalla norma regionale, tra il dato del rinvio a giudizio e la risoluzione automatica del contratto medio tempore stipulato; con conseguente diretta e definitiva incidenza del (mero) rinvio a giudizio sul rapporto negoziale in corso, destinato - pur in presenza della apposita clausola nel presupposto bando di gara - ad essere risolto.

Tale definitiva ed automatica conseguenza sul contratto non trova riscontro neppure nella normativa nazionale emanata nel settore degli appalti pubblici, contenuta nell'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, il cui primo comma, alla lettera *c*), esclude dalla partecipazione alle gare i (soli) soggetti nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; o sentenza di condanna, passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'art. 45, paragrafo 1, direttiva CE 2004/18; indicando i titolari di poteri, di cui vanno accertati i predetti precedenti penali.

L'analisi di tale costruzione giuridica rende ulteriormente evidente - qualora ve ne fosse bisogno - la reale finalità della norma regionale, di prevenzione e contrasto di fenomeni di infiltrazioni criminali nel delicato settore degli appalti pubblici; compito riservato dalla Carta Fondamentale esclusivamente al legislatore statale, al quale compete di stabilire il contemperamento tra i principi costituzionali che vengono in rilievo, per mezzo della normativa, penale o para-penale, esclusivamente volta al contrasto della criminalità (organizzata e *non*).

3.4. — Venendo al quarto parametro costituzionale - art. 3, secondo comma, Cost. - il Collegio ritiene di poter richiamare in questa sede le considerazioni già sopra svolte al punto 2.1.3., cui si rinvia.



Appare tuttavia utile aggiungere come, in relazione al secondo comma dell'art. 2 della L.R.S. n. 15 del 2008, l'irragionevolezza dell'automatismo introdotto dalla norma si appalesa maggiormente laddove connette la nullità del bando alla mancata previsione dell'ipotesi di risoluzione del contratto, nei casi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata, prescindendo dall'esistenza di informative tipiche ovvero atipiche di competenza dell'autorità di polizia.

3.5 — Per quanto attiene al quinto parametro costituzionale - art. 97, primo comma, Costituzione - per brevità di trattazione il Collegio rinvia alle considerazioni già svolte in ordine al primo comma (e per il medesimo parametro costituzionale) al precedente punto 2.1.4., che qui si intendono integralmente richiamate.

4. — In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, viene rimessa alla corte costituzionale in ordine:

all'art. 2, primo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost.; art. 3, secondo comma, Cost. e art. 97, primo comma, della Costituzione;

all'art. 2, secondo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost.; art. 27, secondo comma, Cost.; art. 3, secondo comma, Cost. e art. 97, primo comma, della Costituzione.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione.

*P. Q. M.*

*Non definitivamente pronunciando:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:*

*dell'art. 2, primo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *h*) e *D*, Cost.; art. 3, secondo comma, Cost., e art. 97, primo comma, della Costituzione;*

*dell'art. 2, secondo comma, della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost.; art. 27, secondo comma, Cost.; art. 3, secondo comma, cost. e art. 97, primo comma, della Costituzione;*

b) *sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;*

c) *ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;*

d) *rinvia ogni definitiva statuizione in rito e nel merito del ricorso in epigrafe, nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli artt. 79 e 80 cod. proc. amm.*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza: a) sia notificata a tutte le parti in causa, ivi comprese espressamente, quelle intime e non costituite, al Presidente della Regione Siciliana nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri; b) sia comunicata alla Presidenza dell'Assemblea Regionale Siciliana nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2013.*

*Il Presidente: D'AGOSTINO*

*L'estensore: CAPPELLANO*



## N. 29

*Ordinanza del 13 novembre 2013 emessa dal Tribunale di Brescia - sez. per il riesame nel procedimento penale a carico di K.B.*

**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame dell'ordinanza che dispone una misura coercitiva - Ipotesi di ordinanza cautelare la cui motivazione sulla gravità indiziaria coincida integralmente con la comunicazione di reato della polizia giudiziaria recepita per relationem - Interpretazione della Corte di cassazione - Esclusione del vizio di nullità della motivazione - Potere di integrazione del Tribunale del riesame - Contrasto con il principio dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Lesione del diritto alla libertà personale - Violazione del principio di terzietà del giudice.**

- Codice di procedura penale, art. 292, commi 1 e 2, lett. c), in combinato disposto con l'art. 309, comma 9, del medesimo codice.
- Costituzione, artt. 13, comma secondo, e 111, commi secondo e sesto.

## IL TRIBUNALE

Riunito in Camera di consiglio ha pronunciato la seguente ordinanza sulla richiesta di riesame depositata/pervenuta in data 27 febbraio 2013 dal difensore K.B. avverso l'ordinanza 9 febbraio 2013 del G.I.P. del Tribunale di Bergamo di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, pronunciando in sede di rinvio a seguito di sentenza della Corte di Cassazione 20 giugno 2013 (depositata l'11 luglio 2013) di annullamento dell'ordinanza pronunciata da questo Tribunale in data 8 marzo 2013;

Premesso che gli atti sono pervenuti a questo Ufficio in data 11 ottobre 2013 sciogliendo la riserva formulata all'udienza camerale del 29 ottobre 2013

## OSSERVA

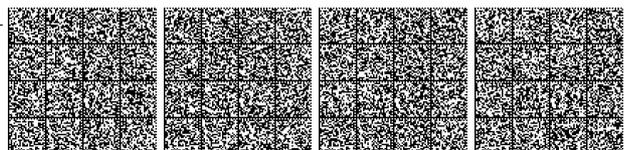
Con ordinanza 9 febbraio 2013 - eseguita il 13 febbraio 2013 - il G.I.P. del Tribunale di Bergamo applicava a K. B. la misura cautelare della custodia in carcere per il delitto di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione ai danni di plurime donne e in concorso con altri soggetti. Più precisamente, il Giudice ravvisava la gravità indiziaria riportando i contenuti della comunicazione di reato 84/5-101 del 21 febbraio 2013 dei Carabinieri di Bergamo, ivi comprese le sintesi dell'attività di intercettazione, e ritenendo comprovata l'attribuzione a K. B. dell'utenza intercettata atteso che, secondo l'impostazione accusatoria recepita dal Giudice, il ricorrente era subentrato nell'attività illecita allo zio paterno K. G. nel frattempo rientrato in Albania. Il Giudice tuttavia escludeva la contestata ipotesi associativa, ravvisando, nella cooperazione reciproca di tutti gli indagati nello sfruttamento della prostituzione di tutte le parti offese indicate nel capo di imputazione, una mera ipotesi concorsuale. Riteneva infine sussistente il pericolo di recidiva e adeguata la sola misura carceraria.

In sede di interrogatorio di garanzia il ricorrente si avvaleva della facoltà di non rispondere, spontaneamente negando ogni addebito.

Proposta richiesta di riesame dalla difesa di K. B. questo Tribunale con ordinanza 8 marzo 2013 dichiarava la nullità del provvedimento cautelare per difetto di motivazione.

Più precisamente, il Tribunale, richiamato il canone normativa dell'art. 292 c. 2 c.p.p. sul contenuto specifico dell'ordinanza cautelare in punto di gravità indiziaria e sulla sanzione di nullità in caso di trasgressione di quel canone, ed evidenziata la portata sostanziale dell'obbligo (pure sussistente a livello di fonte costituzionale), ripercorreva la giurisprudenza di legittimità sull'argomento - anche con richiami alle pronunce più recenti - per la necessità di definire la nozione di motivazione nulla in un ambito normativa che, comunque, consente al Tribunale in sede di riesame di integrare eventuali carenze dell'apparato motivazionale del provvedimento cautelare.

In particolare, il Tribunale richiamava alcune pronunce della Suprema Corte secondo le quali l'apparato motivazionale è inesistente perché del tutto inadeguato o basato su affermazioni apodittiche (Cass. sez. 3, 17 settembre 2010, Lteri Lulzim - nel caso di specie la Corte, confermando l'ordinanza del Tribunale del riesame che aveva dichiarato



la nullità del provvedimento del G.I.P., ha precisato che non è sufficiente una mera trascrizione delle intercettazioni (per ritenere soddisfatto l'obbligo della motivazione), ovvero quando a fronte di articolate e complesse risultanze delle investigazioni ... il G.I.P. si sia limitato a riprodurre integralmente nel corpo della propria ordinanza, verosimilmente mediante il sistema del 'copia ed incolla' informatico, il testo della richiesta cautelare del P. M., senza dare dimostrazione di averne valutato criticamente il contenuto e di averne recepito il tenore perché funzionale alle proprie determinazioni (Cass. sez. 6, 8 giugno 2012, Di Sarno).

Così individuato il percorso ermeneutico di legittimità da preferire in ordine sia alla questione della motivazione del provvedimento cautelare conforme all'obbligo motivazionale dell'art. 292 c.p.p., sia al criterio per valutarne l'apparenza, il Tribunale ripercorreva l'istituto della motivazione per relationem alla stregua della medesima giurisprudenza di legittimità, onde verificare a quali condizioni era da ritenersi soddisfatto l'obbligo della motivazione a fronte di una tecnica di motivazione con rinvio recettizio al contenuto di altro atto del procedimento.

Nello specifico, il Tribunale osservava che il G.I.P. con l'ordinanza impugnata aveva operato un rinvio recettizio - attraverso la trasposizione integrale (da p. 106 a p. 113) - alla comunicazione di reato della p.g. n. 84/5-101 del 21 gennaio 2013; in altri termini, il Tribunale verificava che per la parte afferente la posizione del ricorrente K. B. il G.I.P. si era limitato a riprodurre integralmente la corrispondente parte della comunicazione di reato e che su quei dati di p.g. aveva proceduto alla riqualificazione del fatto a termini di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione in concorso e in danno di plurimi soggetti, anziché di associazione per delinquere.

In ultima analisi, il Tribunale sottolineava che vi era stato un trasferimento diretto del contenuto della comunicazione di reato nell'ordinanza cautelare senza mediazioni intellettive ed elaborative ulteriori e su tale presupposto aveva poi concluso quanto alla qualificazione del reato.

Sulla base di queste premesse, il Tribunale affermava:

- che una tale tecnica redazionale non soddisfaceva le condizioni sulla scorta delle quali era ammessa, dalla giurisprudenza di legittimità, la motivazione per relationem, anche perché un atto di p.g. non può mai contenere una motivazione congrua rispetto all'esigenza motivazionale propria dell'atto di destinazione (l'ordinanza cautelare). Sottolineava che una tale tecnica pregiudicava la funzione di terzietà del Giudice, il quale deve vagliare la fondatezza della ricostruzione fattuale proposta dalla p.g., essendo questa una ricomposizione storica unilaterale (legittimamente unilaterale);

- che in ogni caso non si rintracciava nel provvedimento cautelare alcuna argomentazione logico-giuridica relativa all'idoneità degli elementi raccolti dalla p.g., essendo irrilevanti a tal fine le considerazioni del G.I.P. in punto di qualificazione dei fatti, valutazione quest'ultima che, ovviamente, presuppone l'accertamento dei fatti oggetto di qualificazione.

Da ultimo, il Tribunale riteneva impossibile avvalersi del potere integrativo di cui all'art. 309 c. 9 c.p.p., atteso che la disposizione presuppone una motivazione se pure in qualche parte carente, operazione impraticabile a fronte di una motivazione assente che imporrebbe la scrittura *ex novo* del provvedimento cautelare.

Avverso l'ordinanza del Tribunale era proposto ricorso per cassazione dal Pubblico Ministero.

Con sentenza 20 giugno 2013 (depositata 11 luglio 2013) la Corte di Cassazione annullava l'ordinanza e rinviava al Tribunale per nuovo esame.

La Corte in primo luogo riteneva preferibile quell'orientamento di legittimità, pure non univoco, che riconosceva in capo al Tribunale del riesame un potere di annullamento dell'ordinanza cautelare del G.I.P. per difetto di motivazione, pur limitando questo potere alle ipotesi di carenza grafica della motivazione, ovvero di un apparato argomentativo che, recependo integralmente il contenuto di altro atto del procedimento o nel rinviare a questo, si limita all'uso di mere clausole di stile o all'uso di frasi apodittiche, senza dare contezza alcuna delle ragioni per cui abbia fatto proprio il contenuto dell'atto recepito o richiamato o comunque lo abbia considerato coerente rispetto alle sue decisioni.

Argomentava inoltre la Corte sulla legittimità della motivazione del G.I.P. per relationem alla richiesta cautelare del Pubblico Ministero richiamando la propria giurisprudenza sul potere integrativo di cui all'art. 309 c. 9 c.p.p.. In conclusione, la Corte, nell'interpretazione sistematica degli artt. 292 c. 1-2 lett. c e 309 c. 9 c.p.p., affermava che la nullità della misura coercitiva può essere dichiarata dal Tribunale del riesame solo nei casi di carenza grafica dell'ordinanza del G.I.P. o di giustificazione della misura mediante l'impiego di clausole di stile ed un generico rinvio alle risultanze delle indagini, dovendo, in ogni altro caso, avvalersi del potere integrativo summenzionato con accesso diretto al materiale indiziario.

Nel merito della questione la Corte osservava che il G.I.P. aveva formulato un giudizio di gravità indiziaria sulla base delle conversazioni estrapolate dal compendio indiziario, di talché spettava al Tribunale del riesame integrare la motivazione, e conseguentemente annullava l'ordinanza con rinvio per nuovo giudizio.



Ritualmente instaurato il contraddittorio relativamente al giudizio di rinvio, all'odierna udienza camerale, assente il Pubblico Ministero ritualmente avvisato, la difesa presente concludeva per l'annullamento della misura per difetto della gravità indiziaria.

Così ricostruito l'iter procedimentale, questo Tribunale è vincolato - ai fini della decisione - al principio di diritto affermato dalla Suprema Corte con la sentenza di annullamento.

Il principio di diritto affermato, in relazione al combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. c e 309 c. 9 c.p.p., è: la nullità della misura coercitiva può essere dichiarata dal Tribunale del riesame solo nei casi di carenza grafica dell'ordinanza del G.I.P. o di giustificazione della misura mediante l'impiego di clausole di stile ed un generico rinvio alle risultanze delle indagini; in ogni altro caso, il Tribunale deve avvalersi del potere integrativo summenzionato, con accesso diretto al materiale indiziario.

Il principio enunciato contiene due affermazioni in diritto:

- il Tribunale del riesame è legittimato a dichiarare la nullità del provvedimento adottato ai sensi dell'art. 292 c.p.p. per difetto di motivazione;

- il Tribunale può dichiarare la nullità per difetto di motivazione soltanto in due distinte ipotesi: 1) carenza grafica dell'ordinanza; 2) motivazione supportata da clausole di stile ed un generico rinvio al materiale d'indagine, dovendo in ogni altro caso ricorrere al potere integrativo dell'art. 309 c. 9 c.p.p. .

Contiene, inoltre, un'altra affermazione in diritto, per come si evince chiaramente da precisi passaggi motivazionali della sentenza di annullamento, ovvero che è legittima la motivazione per relationem, purché non si risolve nell'impiego di mere clausole di stile o nell'uso di frasi apodittiche.

In sintesi, il principio di diritto legittima la motivazione per relationem delle ordinanze cautelari ma in ogni caso, dice la Corte, qualunque sia la tecnica adottata dal Giudice la motivazione non deve risolversi in clausole di stile, frasi apodittiche o in un rinvio generico alle risultanze delle indagini.

Al di fuori di queste specifiche ipotesi il Tribunale non può dichiarare la nullità ma deve, previo accesso diretto al materiale indiziario, integrare la motivazione eventualmente carente del Giudice.

La successiva valutazione della Corte di corretta motivazione dell'ordinanza cautelare del G.I.P. di Bergamo è diretta conseguenza degli espressi principi di diritto. Infatti, esclusa pacificamente l'ipotesi della carenza grafica della motivazione nel caso di specie (situazione invero già disciplinata dall'art. 125 c.p.p. secondo il più recente orientamento di legittimità: Cass. s.u., 28 dicembre 2006, Giuffrida), la Corte ha ritenuto soddisfatto il requisito della motivazione nel contesto argomentativo fatto proprio dal G.I.P. in quanto non ricompreso nella casistica delle nullità come enucleate.

Al riguardo, e prima di procedere oltre nell'esame del principio di diritto vincolante da applicare al caso di specie, è necessario e opportuno riassumere alcuni dati obiettivi e fattuali circa la tecnica di motivazione adottata dal G.I.P. di Bergamo - dati già enucleati da questo Tribunale con l'ordinanza poi annullata (p. 8 s.) - trattandosi di aspetti salienti per le ulteriori considerazioni.

Si tratta, comunque, di dati per nulla smentiti o negati dalla Corte di Cassazione, dal momento che non sono stati censurati in alcuna parte della sentenza di annullamento, di talché vanno ribaditi anche in questa sede di rinvio e devono ritenersi consolidati e acclarati.

Premesso che il provvedimento cautelare afferrisce numerosi indagati, l'ordinanza del G.I.P. di Bergamo si occupa ex professo della posizione dell'odierno indagato-ricorrente K. B. e in relazione al materiale indiziario, da pagina 106 a pagina 113, allorché tratteggia il subentro del ricorrente al cugino K. G. nello sfruttamento della prostituzione di C. C. A.

L'intera porzione dedicata agli indizi raccolti nei confronti di K. B. è sostanzialmente una fedele e pedissequa trasposizione della comunicazione di reato 84/5-101 del 21 gennaio 2013 dei Carabinieri di Bergamo Reparto operativo - Nucleo investigativo, e precisamente da p. 13 a p. 21.

Invero, il confronto tra i due testi consente agevolmente di giungere a questa conclusione, tenuto anche conto del fatto che sono riprodotti immutati le note a piè di pagina, l'uso del corsivo e del grassetto, e persino gli errori di stesura (a titolo d'esempio: p. 108 ordinanza e p. 14 c.n. r. - 21.12.201; p. 110 ordinanza e pag. 17 c.n.r. - gentl).

Occorre aggiungere, per una migliore comprensione della tecnica di redazione, che alcune brevi frasi o periodi della più ampia porzione compresa tra p. 13 e p. 21 sono interpolati sia da altre pagine della medesima comunicazione di reato (p. 8, 9, 10) e ivi riprodotte integralmente comprese le note a piè di pagina (ad esempio: l'*incipit* di p. 106), sia dalla richiesta cautelare del Pubblico Ministero (l'*incipit* di pagina 107 dell'ordinanza riproduce un passaggio di p. 11 della richiesta e relative note - n. 25 e 26 della richiesta cautelare e n. 17 e 18 dell'ordinanza - salvo marginali e irrilevanti modifiche terminologiche).



La fedeltà nella trasposizione è pure evidenziata dalla circostanza che la fine del paragrafo relativo a K. B. coincide con l'inizio di quello relativo al coindagato M. E. (p. 113 ordinanza), e ciò in perfetta aderenza alla comunicazione di reato (dove a p. 21 finisce la trattazione di K. B. e inizia l'esame di M.).

Deve perciò convenirsi, in una valutazione complessiva della parte del provvedimento che qui interessa, che la motivazione dell'ordinanza sugli elementi indiziari raccolti nei confronti di K. B. si risolve nella corrispondente parte della comunicazione di reato della p.g., salvo brevi e limitati inserti tratti, invece, dalla richiesta cautelare del Pubblico Ministero.

Questa puntualizzazione vale a significare che, recepita nel corpo dell'ordinanza la parte della comunicazione di reato relativa all'indagato-ricorrente K. B., l'affermazione conclusiva del G.I.P. (p. 282-283 dell'ordinanza) di sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza nei confronti di tutti gli indagati compreso K. B. - con riqualificazione dei fatti come contestati dal Pubblico Ministero - fonda sul recepimento integrale della comunicazione di reato n. 84/5-101 del 21 gennaio 2013 sopra richiamata, nel senso che il provvedimento giurisdizionale fa propria la selezione, l'analisi e la valutazione di quel materiale indiziario secondo la prospettazione della polizia giudiziaria, e su di esse formula il giudizio conclusivo ex art. 273 c.p.p..

L'atto di p.g. recepito nel corpo della motivazione, secondo la tecnica della motivazione per relationem, costituisce, perciò, la parte argomentativa su cui si innesta la valutazione finale circa la sussistenza di gravità indiziaria.

Le contrarie indicazioni del Pubblico Ministero nel ricorso per cassazione non smentiscono i rilievi di cui sopra (anzi li confermano), dal momento che le ulteriori pagine nelle quali - secondo l'organo dell'Accusa - si rintraccerebbe la motivazione propria e autonoma del G.I.P. quanto a K. B. (pp. 92-93, 106-107, 120, 127-128, 282 sull'identificazione dell'indagato, 283 sulle esigenze cautelari) in realtà non valgono allo scopo.

Ed infatti, escluso il richiamo alle argomentazioni sulle esigenze cautelari perché irrilevante ai fini qui d'interesse (il Tribunale non ha dichiarato la nullità della motivazione in relazione alle esigenze cautelari):

- le pagine 92-93 dell'ordinanza argomentano sull'attività di meretricio delle ragazze, ma nulla attestano quanto agli elementi fattuali e indiziari gravanti su K. B. circa il coinvolgimento nell'attività di sfruttamento e favoreggiamento, di talché il richiamo è eccentrico per ciò che in questa sede rileva; peraltro, neppure compare il nominativo di K. B.; in queste pagine se non per attestare la coabitazione con la prostituta C. C.;

- le pagine 106-107 sono già state commentate in precedenza, e si rileva che si tratta pur sempre di brevissimi periodi estrapolati da altre parti della c.n.r. ovvero dalla richiesta cautelare;

- la pagina 120 per un verso riproduce fedelmente la richiesta del Pubblico Ministero (p. 12-13), per altro verso è trasposizione integrale della c.n.r. (p. 9 ivi compresa la nota n. 18);

- le pagine 127-128 sono una riproduzione integrale delle pagine 3-4 della c.n.r. (le diversità afferiscono la collocazione di taluni riferimenti, in nota anziché nel testo);

- le pagine 282-283 si risolvono nella clausola finale di sussistenza della gravità indiziaria e nella qualificazione giuridica dei fatti come riprodotti dalla c.n.r., per come già in precedenza indicato.

Per sole ragioni di completezza, si osserva che la tecnica redazionale adottata dal G.I.P. pare caratterizzare gran parte del provvedimento cautelare.

A titolo esemplificativo si richiama la posizione del coindagato M. E., trattata da p. 113 e s. dell'ordinanza. Il testo è la riproduzione integrale e fedele della corrispondente parte della medesima comunicazione di reato (p. 21-26), salvo un breve inserto estrapolato (sempre fedelmente) dalla richiesta cautelare del Pubblico Ministero, comprese le note a piè di pagina (p. 11). La sola divergenza riguarda l'ordine delle porzioni del testo che a volte sono inseriti diversamente rispetto alla consequenzialità dell'atto recepito, ma ciò non toglie che l'argomentazione sia del tutto quella promanante dalla p.g. .

Ed allora, conclusivamente su questo aspetto, il provvedimento del G.I.P. risulta redatto (sia in genere che più in specifico quanto al ricorrente K. B.), attraverso la ricezione integrale della comunicazione di reato della p.g., con taluni brevi inserti recepiti dalla richiesta cautelare.

Ebbene, questa tecnica di redazione della motivazione - si ripete - non è affatto contestata e smentita dalla Corte di Cassazione, atteso che nessun rilievo fattuale si rinviene al riguardo nella sentenza di annullamento, di talché il giudizio della medesima Corte sulla corretta stesura del provvedimento del G.I.P. ha ad oggetto proprio la motivazione redatta nei termini specificati. E così, quando la Corte di legittimità osserva che il G.I.P. ha espresso puntualmente un giudizio di gravità del quadro indiziario desunto dal contenuto di numerose telefonate, estratte dal compendio indiziario e di cui viene riportato il testo, corredato delle annotazioni esplicative della condotta alla quale le stesse risultavano riferirsi, necessariamente richiama la selezione delle telefonate e le annotazioni esplicative contenute sì nell'ordinanza cautelare ma ivi direttamente e integralmente recepite dalla comunicazione di reato della polizia giudiziaria. In definitiva,



la Suprema Corte, dopo avere affermato il menzionato principio di diritto tale per cui la nullità può essere dichiarata per carenza grafica dell'ordinanza, ovvero per motivazione (anche per *relationem*) supportata da clausole di stile e da un generico rinvio al materiale d'indagine, ha ritenuto che la motivazione dell'ordinanza cautelare, composta con le modalità di cui s'è detto di recepimento integrale della comunicazione di reato, è immune dal vizio della nullità.

In altre parole, la Corte ha innanzitutto delimitato le ipotesi di nullità della motivazione a quelle che si risolvono in clausole di stile ed un generico rinvio alle risultanze delle indagini, e, successivamente, convalidando l'operato del G.I.P. di Bergamo, ha comunque ed in ogni caso escluso il vizio di nullità di quelle motivazioni che - come quella in esame - recepiscono la comunicazione di reato della polizia giudiziaria e fondano in via esclusiva su detta comunicazione l'affermazione della sussistenza della gravità indiziaria. Il connotato vincolante dei dictum della Corte di Cassazione preclude a questo Tribunale, ovviamente, ulteriori valutazioni in punto di nullità ex artt. 292 e 309 c.p.p., imponendo il passaggio alla successiva valutazione di merito della vicenda, e tuttavia si rinvencono profili di illegittimità costituzionale nel combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. c e 309 c. 9 c.p.p., nell'interpretazione vincolante della Suprema Corte.

Più precisamente, i dubbi di costituzionalità riguardano la parte in cui detta interpretazione esclude la nullità della motivazione ai sensi dell'art. 292 c. 2 lett. c), e consente il potere integrativo del Tribunale del riesame ai sensi dell'art. 309 c. 9 c.p.p., nelle ipotesi di ordinanza cautelare la cui motivazione sulla gravità indiziaria coincida integralmente con la comunicazione di reato della polizia giudiziaria recepita per *relationem* nel provvedimento cautelare. L'individuazione di questi profili di illegittimità costituzionale comporta la proposizione del relativo giudizio incidentale onde rimuovere quel principio di diritto così formulato e consentire in questa sede una diversa valutazione degli aspetti di nullità del provvedimento cautelare.

Il Tribunale, in sede di giudizio di rinvio ex art. 627 c. 3 c.p.p., è certamente legittimato a proporre questione di legittimità costituzionale della norma da applicare, e nell'interpretazione stabilita e vincolante nel giudizio *a quo*, trattandosi di rapporti non ancora esauriti, e a fronte dell'impossibilità del giudice di rinvio di discostarsi da quell'unica interpretazione normativa indicata dalla Corte in sede di annullamento (sul punto è costante l'orientamento della Corte costituzionale, e tra le altre si citano le seguenti sentenze: 305/2008; 78/2007; 130/1993, e, da ultimo e su questione sollevata da questo stesso Tribunale: Corte Cost. 17-20 luglio 2012 n. 204). Sulla rilevanza della questione proposta, rileva il Collegio che la natura vincolante dell'interpretazione offerta dalla Corte di Cassazione del combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. c) e 309 c.p.p. preclude qualsivoglia altra diversa valutazione sul punto da parte di questo Tribunale in sede di rinvio, dovendosi procedere oltre nella valutazione di merito della vicenda processuale. Ma tale ultima valutazione di merito transita - necessariamente - per il vincolo imposto dal citato principio di diritto, sia perché il vizio di nullità dell'ordinanza cautelare è questione logicamente antecedente rispetto alle questioni in fatto, sia - soprattutto - perché quel principio di diritto impone un potere integrativo del Tribunale del riesame (potere che, pertanto, deve essere esercitato in questo giudizio di rinvio nella ricostruzione e valutazione dei fatti contestati a K. B.), laddove i dubbi di costituzionalità investono proprio l'interpretazione vincolante circa il menzionato potere di cui all'art. 309 c. 9 c.p.p. .

Né potrebbe obiettarsi che resta pur sempre in capo al tribunale la possibilità di ritenere che la motivazione di questa ordinanza si risolve in clausole di stile ed un generico rinvio alle risultanze delle indagini, e perciò ribadire la nullità.

Infatti, acclarata la tecnica di redazione, l'integrale recepimento dell'atto di p.g. è stato già valutato dalla Corte idoneo ed immune da vizi, e, giocoforza, estraneo all'ambito del vizio di nullità come circoscritto dalla stessa Corte, di talché ogni contraria affermazione sarebbe una violazione del principio di diritto che ha escluso la sanzione invalidante a fronte di siffatta tecnica motivazionale.

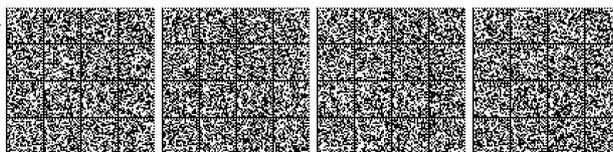
Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale si osserva quanto segue.

L'interpretazione del combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. c) e 309 c. 9 c.p.p. accolta dalla sentenza di annullamento della Corte di Cassazione solleva forti dubbi di costituzionalità in relazione agli artt. 111 e, 6, 13 c. 2, e 111 c. 2 della Costituzione.

Artt. 111 c. 6 e 13 c. 2 Costituzione.

La norma costituzionale dell'art. 111 c. 6 impone un generale obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, tra i quali certamente si annovera l'ordinanza cautelare del G.I.P., mentre l'art. 13 c. 2 della Costituzione, nello specifico ambito del diritto alla libertà personale, contempla la possibilità di forme di restrizione e compressione della libertà individuale purché avvenga per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Le citate disposizioni costituzionali fondano, così, perentoriamente un obbligo di motivazione degli atti della giurisdizione, e nello specifico degli atti limitativi della libertà personale, tra cui l'ordinanza ex art. 292 c.p.p. .



Tale ultima norma codicistica, nella formulazione attuale dopo la modifica legislativa di cui alla L. n. 332 del 1995, individua al comma 2 lett. c) il peculiare contenuto del provvedimento cautelare e sanziona la carenza di questo contenuto con una specifica ipotesi di nullità, rilevabile anche ex officio; la norma processuale assume, perciò, una portata attuativa dell'obbligo costituzionale di motivazione, per un verso indicando specificatamente quale debba essere il contenuto di un'ordinanza cautelare in punto di gravità indiziaria, e per altro verso introducendo un'apposita sanzione nell'ipotesi della violazione di un obbligo di diretta derivazione costituzionale.

Insomma, sussiste uno stringente nesso derivativo tra le norme costituzionali degli artt. 111 c. 6 e 13 c. 2, da un lato, e l'art. 292 c.p.p., dall'altro, essendo le prime fondative di un obbligo giurisdizionale di motivazione, e la seconda attuativa del suddetto obbligo con previsione di un vizio di nullità in ipotesi di inottemperanza.

La Suprema Corte ha circoscritto la motivazione affetta da nullità, sanzionata appunto dall'art. 292 c.p.p., alle sole ipotesi di carenza grafica e di clausole di stile e con rinvio generico al compendio indiziario, escludendo il vizio invalidante per le fattispecie - come quella in esame - in cui la motivazione del G.I.P. è costruita esclusivamente con rinvio per relationem alla comunicazione di reato della p.g. recepita nel corpo dell'ordinanza.

La Suprema Corte è pervenuta a questa delimitazione delle ipotesi di nullità, coordinando l'interpretazione dell'art. 292 c. 1-2 lett. c) c.p.p. con quella dell'art. 309 c. 9 c.p.p. afferente il potere integrativo motivazionale del Tribunale del riesame; infatti, a fronte di una disposizione che legittima il Tribunale del riesame a confermare l'ordinanza cautelare per ragioni diverse da quelle indicate nella motivazione ha ritenuto di circoscrivere e restringere le ipotesi di invalidità dell'atto nei termini indicati, di talchè l'interpretazione congiunta degli artt. 292 e 309 c.p.p. ha determinato l'individuazione della sfera della nullità e, correlativamente, l'ambito del potere integrativo del Tribunale.

È questa, invero, ad avviso del Collegio, un'esegesi riduttiva della portata delle menzionate disposizioni in rito, e non conforme alle succitate norme costituzionali.

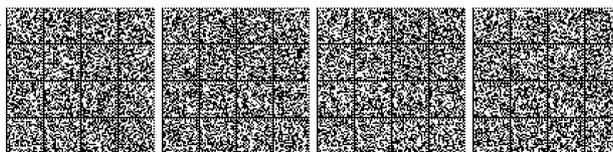
La motivazione di un provvedimento giurisdizionale - e di un provvedimento de libertate in specie - si estrinseca in un percorso logico-giuridico in grado di disvelare l'*iter* cognitivo e valutativo seguito dal giudice, nonché i risultati che debbono essere conformi alle prescrizioni della legge (in tali termini si è espressa autorevolmente la Suprema Corte circa la motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - nella specie i decreti autorizzativi delle intercettazioni telefoniche - Cass. s.u., 21.9.2000, Primavera).

Soltanto un'argomentazione siffatta, esplicativa cioè di un percorso del giudice in primo luogo di conoscenza dei dati procedimentali (cognitivo), e in secondo luogo di valutazione degli elementi esaminati (valutativo), può dare conto dell'esito decisionale fatto proprio dal giudice medesimo (il risultato) e della sua conformità a legge.

La necessità di una motivazione appropriata e caratterizzata nei termini suddetti è quella imposta - a parere del Tribunale - dalle relative norme costituzionali degli artt. 111 c. 6 e 13 c. 2, dovendosi contemperare opposti interessi costituzionalmente tutelati: la libertà personale individuale e l'amministrazione della giustizia (prevenzione e repressione dei reati). In tali frangenti, proprio l'equivalenza degli interessi in gioco, e la loro tutela e protezione al massimo rango legislativo, hanno imposto determinate cautele approntate dalla Costituzione: dalla riserva di legge al necessario intervento del giudice, alla predeterminazione legislativa delle situazioni eccezionali di arresto da parte della p.g., con scansione temporale rigida per la convalida da parte del giudice. Tra queste garanzie rientra proprio la necessità di un atto motivato del giudice, laddove la motivazione, proprio per la funzione che assolve nel contesto di un contemperamento tra interessi diversi tutelati dalla Costituzione, deve essere adeguata, specifica, puntuale, perché vi sia la concreta dimostrazione che il giudice ha correttamente esercitato il potere che gli è attribuito (in questi termini si è espressa la Corte costituzionale, ripetutamente, a proposito della questione parallela dei decreti autorizzativi delle intercettazioni telefoniche: tra le altre, seni. n. 34 del 1973, n. 366 del 1991 le cui affermazioni sono state reiterate in pronunce successive).

Ed allora, quando l'art. 292 c. 2 impone - a pena di nullità - che l'ordinanza cautelare contenga c) l'esposizione ... degli indizi che giustificano in concreto la misura disposta, con l'indicazione degli elementi di fatto da cui sono desunti, e dei motivi per i quali essi assumono rilevanza, non fa altro che estrinsecare a livello normativo ordinario l'obbligo costituzionale della motivazione. Infatti, la disposizione richiede l'esposizione degli indizi la cui presenza è necessaria per l'adozione della misura, e, soprattutto, l'indicazione degli elementi di fatto in grado di concretizzare gli indizi (da cui desumerli) - *iter* cognitivo - e dei motivi sulla scorta dei quali quegli elementi assurgono al rango di indizi - *iter* valutativo. Soltanto in questo modo è possibile conoscere (perché esplicitato) la conformità del risultato (restrizione della libertà personale) alle norme di legge.

Inoltre, l'obbligo costituzionale della motivazione, perché non riduca l'argomentazione del giudice ad un assolvimento dell'obbligo meramente formale se non addirittura ad uno sterile esercizio di stile, deve essere concepito, contenutisticamente, in vista del soddisfacimento di altri valori costituzionalmente tutelati: il diritto di difesa e la terzietà-imparzialità del giudice.



Il diritto di difesa (art. 24), laddove consente un suo congruo esercizio nelle sedi di impugnazione previste dalla legislazione ordinaria avverso il provvedimento giurisdizionale. Invero, una motivazione dell'atto che non rispondesse a quei requisiti costituzionali di adeguatezza, specificità e puntualità (e, nello specifico della libertà personale, ai requisiti espositivi e valutativi di cui all'art. 292 c. 2 lett. c) c.p.p.), non consentirebbe alla difesa di rappresentare al giudice dell'impugnazione (al Tribunale del riesame) le proprie doglianze avverso la decisione e circa il corretto esercizio del potere restrittivo, appunto perché all'oscuro del percorso valutativo seguito dal giudice nell'adozione della misura. Né varrebbe obiettare che la natura interamente devolutiva dell'istituto ex art. 309 c.p.p. e la possibilità di riservare i motivi d'impugnazione alla fase dell'udienza rendono irrilevante la specificità o meno della motivazione del G.I.P., dal momento che il ricorso è pur sempre concepito dal legislatore come mezzo d'impugnazione (attivato dalla parte che si duole del provvedimento adottato dal G.I.P.) e come verifica di legittimità del provvedimento assunto dal giudice di prime cure (da cui un potere di annullamento contemplato dall'art. 309 c. 9 c.p.p.), sicché l'ordinanza cautelare costituisce il parametro di riferimento per le valutazioni sollecitate dalla difesa. Inoltre, l'effetto devolutivo atipico e la facoltà della riserva dei motivi non possono all'evidenza risolversi in un impedimento alla proposizione dei motivi a cagione di una decisione priva dell'esplicitazione delle ragioni che ad essa hanno condotto (sulla funzione della motivazione a salvaguardare il diritto di difesa, Cass. s.u., Primavera, cit.).

La terzietà-imparzialità del giudice (art. 111 c. 2 Costituzione), laddove consente di verificare la posizione equidistante dell'organo decidente rispetto alle parti (quella pubblica e quella privata), atteso che proprio la linearità e trasparenza del percorso motivazionale (inteso come analisi degli elementi di fatto e valutazione di essi in relazione al presupposto legittimante la misura, cioè la gravità indiziaria) evidenzia quel requisito del giudicante essenziale al principio del giusto processo, oggi formalmente costituzionalizzato (sulla terzietà-imparzialità si dirà oltre e alle successive argomentazioni si rinvia). In definitiva, le norme costituzionali degli artt. 111 c. 6 e 13 c. 2 impongono al giudice - nella stesura dei provvedimenti - l'adozione di una motivazione caratterizzata, quanto al contenuto, nei termini dianzi descritti, e, per le ordinanze cautelari, nei termini di cui all'art. 292 c. 2 lett. c) c.p.p. che delle norme e principi costituzionali è diretta attuazione.

Nondimeno, la tecnica redazionale di una tale motivazione può anche risolversi con rinvio recettizio ad altro atto procedimentale (motivazione per relationem) - tecnica ampiamente ammessa e riconosciuta valida da una giurisprudenza di legittimità oltremodo costante e consolidata (e valga per tutte, e autorevolmente, Cass. s.u., Primavera, cit.) - ma, va da sé, deve essere rispettato il contenuto voluto dalle norme costituzionali. Al riguardo sovrviene assai utilmente il requisito della congruità, elaborato dalla Corte di Cassazione, ai fini della legittimità della motivazione per relationem. La Corte ha infatti specificato che una tale tecnica è ammessa quando la motivazione dell'atto richiamato o recepito è congrua rispetto all'esigenza di giustificazione propria al provvedimento di destinazione. In tal modo si garantisce che la motivazione del provvedimento di destinazione, pur recependo il contenuto di altro atto del procedimento, conservi i requisiti argomentativi che quella tipologia di provvedimento deve avere.

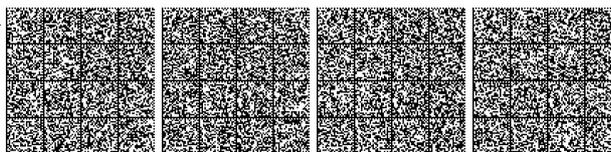
Orbene, l'obbligo di motivazione sancito dalla Costituzione non esclude che nella tecnica di redazione del provvedimento giurisdizionale si ricorra al metodo per relationem, ma devono essere salvaguardati i requisiti che, sulla base delle precedenti considerazioni, sono imposti dalle norme costituzionali evocate. Altrimenti si tratterebbe di obbligo facilmente aggirabile.

Ebbene, tutto questo premesso sull'obbligo costituzionale di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, rileva il Collegio che il principio di diritto della sentenza di annullamento, allorché legittima la motivazione del G.I.P. costruita integralmente con il recepimento della comunicazione di reato della polizia giudiziaria (così interpretando il combinato disposto degli artt. 292 c. 2 e 309 c. 9 c.p.p.), contrasta con i menzionati principi costituzionali degli artt. 111 c. 6 e 13 c. 2.

La comunicazione di reato è il mezzo attraverso il quale la p.g. riferisce al Pubblico Ministero gli elementi essenziali del fatto, con indicazione delle fonti di prova e delle attività compiute (art. 347 c.p.p.). In altre parole, costituisce una sintesi elaborata della p.g. dei fatti occorsi, e ciò sulla base delle prove raccolte e delle attività compiute: la comunicazione di reato è la ricostruzione fattuale offerta e proposta dalla p.g..

La disposizione normativa, distinguendo tra comunicazione degli elementi essenziali e degli altri elementi raccolti, da un lato, e indicazione delle fonti di prova e delle attività compiute previamente documentate, dall'altro, introduce una differenza non di poco conto nell'atto di cui all'art. 347 c.p.p. .

Invero, le fonti di prova (ad esempio orali) e le attività compiute (ad esempio accertamenti urgenti, sequestri, perquisizioni), forniscono elementi obiettivi suscettibili di valutazione, mentre la narrazione di p.g. degli elementi essenziali del fatto e degli altri elementi, è più che altro una sintesi della vicenda, fondata ovviamente su quelle fonti e quelle attività separatamente documentate, e come ogni sintesi ha un contenuto valutativo allorché seleziona gli elementi raccolti valorizzandone alcuni e svalutandone altri.



La circostanza è assai evidente allorché l'attività d'indagine si sviluppa in attività di intercettazione; invero, alla documentazione delle conversazioni intercettate si aggiunge l'attività di sintesi della p.g. che, selezionando le conversazioni ed estrapolando le frasi da alcune conversazioni, ricomponendo un contesto delittuoso modellato sull'ipotesi che propone all'autorità giudiziaria (tale è il caso di specie).

Quindi, in una comunicazione di reato ex art. 347 c.p.p. occorre separare la documentazione delle fonti di prova e delle attività compiute, dalla sintesi elaborata della p.g. sulla base di questa documentazione, essendo quest'ultima una rappresentazione fattuale unilaterale allorché seleziona gli elementi d'accusa e li interpreta secondo una propria ricomposizione degli accadimenti in vista delle funzioni di tutela della collettività (funzioni cristallizzate nell'art. 55 c.p.p.).

Orbene, la trasposizione integrale del contenuto di una comunicazione di reato nell'ordinanza cautelare (secondo la tecnica della motivazione per relationem), di modo che la motivazione giurisdizionale coincide e si sovrappone al contenuto dell'atto di p.g. - proprio come nel caso in oggetto - non soddisfa affatto i requisiti motivazionali che l'ordinanza cautelare deve avere a norma di costituzione, di talché un'interpretazione restrittiva degli artt. 292 e 309 c.p.p. contrasta con le norme costituzionali che impongono un diverso contenuto agli atti giurisdizionali.

La motivazione del giudice deve disvelare il percorso cognitivo-valutativo di cui s'è parlato e ciò al fine di verificare sia la presenza delle condizioni normative che sole giustificano la compressione del diritto alla libertà personale (nell'evidenziata operazione di contemperamento di opposti interessi tutelati dalla Costituzione), sia il corretto esercizio del potere limitativo della libertà personale riconosciuto dalla Costituzione; una siffatta motivazione non può rinvenire elementi di affinità contenutistica nella comunicazione di reato e nella sua sintesi valutativa, proprio per la finalità unica perseguita dalla polizia giudiziaria, e, soprattutto, perché in quell'atto è ricostruita la vicenda processuale secondo una valutazione della p.g., e previa selezione degli elementi indiziari. Una motivazione giurisdizionale che coincide perfettamente e si risolve nella valutazione della polizia giudiziaria, e che perciò accetta la selezione e la valorizzazione degli elementi probatori nella ricostruzione della p.g., non dà conto dell'approccio del giudice a tutto il materiale probatorio risultante nella documentazione allegata alla comunicazione di reato, e, giocoforza, della valutazione del giudice una volta conosciuto quel materiale (valutazione sotto forma di valorizzazione di alcuni elementi e svilimento di altri). In definitiva, questa motivazione non dà conto delle ragioni che il giudice assume a fondamento della decisione, perché queste ragioni collimano nel provvedimento con la prospettazione della p.g. che il giudice avrebbe dovuto vagliare.

Insomma, una motivazione del giudice che si sovrappone al contenuto dell'atto di p.g., non si limita a prendere cognizione delle fonti di prova, ma aderisce sic et simpliciter ad una prospettazione valutativa di parte, risultando perciò del tutto priva delle caratteristiche imposte dalla Costituzione affinché sia osservato il canone motivazionale dei provvedimenti giurisdizionali in materia di libertà personale.

Una motivazione recettizia della comunicazione di reato non è poi conforme agli artt. 111 c. 6 e 13 c. 2 Cost. anche perché disattende i valori perseguiti dalle citate norme: il diritto di difesa e la terzietà-imparzialità del giudice.

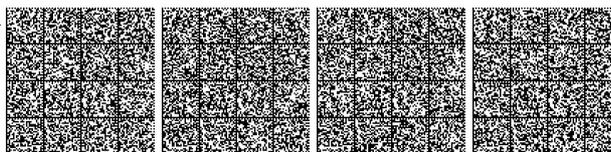
Quel genere di motivazione da un lato non consente l'esercizio del diritto di difesa che, non potendo confrontarsi con un percorso argomentativo giurisdizionale sostituito da un atto portatore di una ricostruzione fattuale unilaterale in danno dell'indagato, non può rappresentare al giudice dell'impugnazione le proprie doglianze su quel percorso mancante; dall'altro esclude il requisito della terzietà-imparzialità del Giudice, atteso che la perfetta sovrapposizione tra motivazione del giudice e comunicazione di reato impedisce di apprendere se vi sia stato o meno quell'*iter* cognitivo e valutativo che garantisce l'equidistanza del giudicante dalle prospettazioni di una parte (la p.g., poi rappresentata nelle richieste cautelati del Pubblico Ministero), e, perciò, il requisito costituzionale della terzietà.

In conclusione, una motivazione dell'ordinanza cautelare che si risolve nel contenuto della comunicazione di reato della p.g. non è conforme ai parametri costituzionali indicati, e l'interpretazione della Corte di Cassazione del combinato disposto degli artt. 292 o. 2 e 309 c. 9 c.p.p., nella parte in cui esclude il vizio di nullità di siffatte motivazioni, consequenzialmente si pone in contrasto con le citate norme della Costituzione.

Art. 111 c. 2 Costituzione.

L'art. 111 c. 2 della Costituzione, indicando i caratteri essenziali del giusto processo, statuisce che questo si celebri davanti a giudice terzo e imparziale. La norma, inserita con legge costituzionale del 1999 n. 2, ha solo formalizzato un connotato della giurisdizione da tempo affermato e sottolineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in plurime occasioni, nelle quali il carattere della terzietà-imparzialità è stato delineato in funzione della tutela del diritto di difesa (sotto il profilo dell'alterazione della dialettica processuale) e del principio di uguaglianza (tra le altre sentenze, si richiamano: 390/91, 133/93, 148/96, 387/99, 240/03).

In particolare la Corte ha precisato, nell'analisi del menzionato requisito della giurisdizione, che rimane imprescindibile - qualunque sia la tipologia del processo - l'esigenza generale di assicurare che sempre il giudice rimanga, ed anche appaia, del tutto estraneo agli interessi oggetto del processo (sent. n. 387/99), ed inoltre che l'identità del giudice



è quella della sua posizione *super partes*, occorrendo evitare che agisca, e appaia, come l'attore del procedimento sul quale giudica (sent. n. 240/03).

Il giusto processo richiede ed impone, quindi, un giudice che sia ed appaia estraneo alla dialettica processuale ed agli interessi in gioco (nella specie: l'interesse del Pubblico Ministero alla prevenzione e repressione dei reati, e l'interesse della difesa e dell'indagato al rispetto delle norme che rigidamente disciplinano l'ambito di ammissibilità della restrizione della libertà personale). E per essere ed apparire estraneo alle parti ed agli interessi di cui le parti medesime sono portatrici il giudice deve consequenzialmente essere estraneo alle prospettazioni fattuali delle parti medesime, dal momento che queste prospettazioni sono animate dall'interesse che ciascuna parte intende salvaguardare, e l'intervento del giudice vale appunto a dirimere la contrapposizione attraverso il vaglio e la valutazione autonoma che gli è propria: che è propria e fondante della sua funzione.

Lo strumento tramite il quale il giudice può dare dimostrazione di avere conservato un ruolo *super partes*, e di avere perciò agito e deciso in posizione di equidistanza dalle posizioni delle parti, è, ad avviso del Tribunale, proprio quello della motivazione del provvedimento. Invero, il percorso motivazionale, scandito dalla cognizione e dalla valutazione degli elementi, è in grado di esplicitare l'estraneità del giudice alla vicenda e di garantire la parità processuale delle parti (la loro dialettica).

Questa esigenza, secondo il Tribunale, è ancora più forte nella fase delle indagini preliminari allorché viene adottata una misura cautelare. L'accoglimento della richiesta del Pubblico Ministero, in assenza di un contraddittorio e prima di avere ascoltato le eventuali ragioni difensive dispiegate in sede di interrogatorio di garanzia (come nel caso di specie in cui non vi è stato un previo arresto o fermo dell'indagato), e quindi l'adesione alla rappresentazione fattuale di una sola parte del procedimento, impone un'esplicitazione ancora maggiore e più intensa del percorso motivazionale, sotto il profilo della cognizione, selezione, e valutazione degli elementi indiziari, affinché il giudice sia e appaia equidistante dalla parte pubblica che propone restrizioni alla libertà personale. In siffatte ipotesi soltanto un percorso motivazionale puntuale ed esaustivo nelle modalità in precedenza indicate può garantire il rispetto di quel connotato di terzietà, perché è proprio la motivazione conforme alle regole costituzionali - di cui la norma codicistica dell'art. 292 c.p.p. è attuazione - che sola può dare conto di un vaglio completo degli elementi e di autonoma valutazione del giudice (autonoma in quanto originaria rispetto alle rappresentazioni di parte).

Diversamente, una motivazione integralmente riprodotiva dell'atto di polizia giudiziaria di selezione, cognizione e valutazione degli indizi (salvo il sigillo finale del giudice che detti indizi così selezionati e ricomposti integrano il requisito della gravità indiziaria), non svolge il ruolo suo proprio che s'è detto. Il difetto di un percorso argomentativo del G.I.P. originario, e perciò autonomo, e l'accettazione acritica della versione del soggetto che accusa (acritica, perché così appare in assenza, appunto, di un'argomentazione originaria), inficiano la posizione di terzietà-imparzialità in quanto impediscono di conoscere le valutazioni proprie del giudice e l'*iter* ricostruttivo nelle forme esplicite richieste, confondendosi il ruolo del giudice con il ruolo di una sola delle parti.

Insomma, una motivazione ricalcata tutta sulle valutazioni di cui alla comunicazione di reato, identificando il giudice con la p.g., incide radicalmente sul ruolo di terzietà-imparzialità costituzionalmente imposto. Ecco, pertanto, che un'interpretazione normativa del combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. c) e 309 c. 9 c.p.p. tale da legittimare questa motivazione, configura un ruolo giurisdizionale lesivo della norma costituzionale in oggetto, ponendosi in contrasto con questa.

Alla stregua di tutte le precedenti argomentazioni è, dunque, rilevante e non manifestamente infondata - in relazione agli artt. 111 c. 6, 13 c. 2 e 111 c. 2 Costituzione - la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. c) e 309 c. 9 c.p.p. nella parte in cui esclude la nullità della motivazione e consente il potere integrativo del Tribunale del riesame nelle ipotesi di ordinanza cautelare la cui motivazione sulla gravità indiziaria coincida integralmente con la comunicazione di reato della polizia giudiziaria recepita per relationem nel provvedimento cautelare,

Va dunque disposta la sospensione della presente procedura e la rimessione della questione alla Corte costituzionale per la sua decisione ai sensi degli artt. 1 Legge Cost, 9.2.1948 n. 1 e 23 L. 11.3.1953 n. 87.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Pubblico Ministero e alle altre parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.



*P.Q.M.*

*Pronunciando in sede di rinvio dalla Corte di Cassazione:*

*sulla richiesta di riesame depositata/pervenuta in data 27.2.2013 dal difensore di K. B., avverso l'ordinanza 9.2.2013 del G.I.P. del Tribunale di Bergamo di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere*

*visti gli artt. 1 Legge Cost. 9.2.1948 n. 1 e 23 L. 11.3.1953 n. 87*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 111 c. 6, 13 c. 2 e 111 c. 2 Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 292 c. 1-2 lett. o) e 309 c. 9 c.p.p. nella parte in cui esclude la nullità della motivazione e consente il potere integrativo del Tribunale del riesame nelle ipotesi di ordinanza cautelare la cui motivazione sulla gravità indiziaria coincida integralmente con la comunicazione di reato della polizia giudiziaria recepita per relationem nel provvedimento cautelare.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Pubblico Ministero e alle altre parti.*

*Dispone la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso in data 29 ottobre 2013

*Il Presidente estensore: MOCCIOLA*

14C00040

N. 30

*Ordinanza del 14 novembre 2013 emessa dal Tribunale di Brescia - sez. per il riesame nel procedimento penale a carico di P. A., S. M. e A. A.*

**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame dell'ordinanza che dispone una misura coercitiva - Esclusione, nell'interpretazione della Corte di cassazione, che il Tribunale del riesame possa annullare l'ordinanza cautelare nelle ipotesi di nullità per difetto motivazione sui gravi indizi di colpevolezza ai sensi dell'art. 292, comma 2, lett. c), cod. proc. pen. - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi analoghe.**

- Codice di procedura penale, art. 309, comma 9.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL TRIBUNALE

Riuniti in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente ordinanza in merito alle richieste di riesame proposte nell'interesse di P. A., di S. M. e di A. A., con atti depositati rispettivamente il 4 dicembre 2012, il 5 dicembre 2012 e il 7 dicembre 2012, avverso l'ordinanza del 23 novembre 2012 con la quale il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Brescia ha applicato nei confronti dei medesimi indagati le misure cautelari della custodia in carcere.

Vista la sentenza della Corte di cassazione del 27 settembre 2013 (depositata il 10 ottobre 2013) di annullamento con rinvio delle ordinanze di questo Tribunale emesse il giorno 11 dicembre 2012 e il 18 dicembre 2012;

Premesso che gli atti sono pervenuti a questo ufficio in data 17 ottobre 2013;

Sciogliendo la riserva formulata all'udienza camerale del 29 ottobre 2013;



## OSSERVA

Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Brescia, con ordinanza del 23 novembre 2012, disponeva nei confronti di diversi soggetti tra i quali P. A., S. M. e A. A. — le misure cautelari della custodia in carcere.

Con tale provvedimento coercitivo, in particolare, gli odierni istanti venivano stimati gravemente indiziati della fattispecie di estorsione pluriaggravata (anche ai sensi dell'art. 7, legge n. 152/1991) contestata al capo di provvisoria incolpazione sub A).

Secondo la prospettazione accusatoria avallata con il genetico titolo cautelare, invero, A. A., unitamente a G. F., a R. G. e a S. A., in esecuzione di un preciso incarico conferitogli da P. A. e da S. M. (nelle rispettive qualità di legale rappresentante e di socio della società «P.F.S. Costruzioni S.r.l.» di Orzinuovi) e per il tramite di e di Z. G. e di S. V., aveva adoperato reiteratamente modalità violente e minacciose per recuperare un credito vantato dalla stessa «P.F.S. Costruzioni S.r.l.» (quantificato nell'importo di euro 1.500.000) nei confronti della società «Orceana Costruzioni S.p.a.».

In seguito alle condotte intimidatorie del 24 dicembre 2011, del 10 febbraio 2012, del 17 febbraio 2012 e del 16 marzo 2012, le persone offese A. M. e R. M., legale rappresentante e socio della «Orceana Costruzioni S.p.a.», avevano eseguito effettivamente pagamenti in favore della «P.F.S. Costruzioni S.r.l.» (la cessione di un credito di euro 50.000 vantato nei confronti della società Nexity) e nelle mani di G. F. personalmente (per l'importo di euro 10.000) inoltre consentendo, nelle date del 16 maggio 2012, del 18 maggio 2012, nonché in altri giorni compresi tra il 18 e il 28 maggio 2012, che il gruppo dei Calabresi potesse prelevare dai loro locali aziendali copie quantità di materiale edile.

Con lo stesso titolo cautelare, ancora, veniva addebitato ad A. A., in concorso con G. F. e P. S., di avere adottato comportamenti violenti (il 23 febbraio 2012) e minacciosi (il 13 marzo 2012) ai danni di P. A. e di S. M. costringendoli ad effettuare un bonifico di euro 5.000 in favore di P. A. (il 13 aprile 2012) e a versare ripetutamente somme di denaro per un ammontare complessivo di euro 18.000 a parziale soddisfacimento del compenso pattuito per l'attività di recupero del credito di cui al capo d'incolpazione sub A) (capo di provvisoria incolpazione sub B).

Quanto ai requisiti cautelari di cui agli articoli 274 e 275 c.p.p., il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Brescia riteneva presenti, a carico dei coindagati, le esigenze cautelari di cui all'art. 274, lettera c) c.p.p., non fronteggiabili adeguatamente con misure diverse da quelle della custodia in carcere.

Nel corso degli interrogatori ex art. 294 c.p.p. del 30 novembre 2012 P. A. e S. M. negavano sostanzialmente gli addebiti, mentre A. A. si avvaleva della facoltà di non rispondere.

Con i mezzi d'impugnazione ex art. 309 c.p.p. i difensori di P. A. e di S. M. deducevano il difetto dei gravi indizi di colpevolezza ex art. 273 c.p.p. e delle ravvisate esigenze cautelari.

Chiedevano, di conseguenza, la caducazione delle misure impugnate, ovvero la relativa sostituzione con altre misure di minor rigore.

La difesa di A. A. eccepiva invece, in via preliminare, la nullità dell'ordinanza impugnata per difetto di motivazione.

Quanto al merito, deduceva il difetto di gravità indiziaria (anche con riguardo alla contestata aggravante ex art. 7, legge n. 152/1991) e, pertanto, chiedeva l'annullamento della misura carceraria in esecuzione, ovvero la relativa sostituzione con altra misura meno afflittiva.

Con ordinanze emesse nei giorni 11 dicembre 2012 e 18 dicembre 2012 questo Tribunale *de libertate* dichiarava la nullità dell'ordinanza emessa il 23 novembre 2012, in quanto priva di valida motivazione (anche tenuto conto dei consolidati crismi, consolidati da Cass. S.U., sent. n. 17 del 21 giugno 2000, Primavera, in tema di valida motivazione *per relationem*), in spregio alle previsioni di cui all'art. 292 c.p.p.

Si rilevava, in particolare, che il giudice della cautela si era limitato a trasporre integralmente, nel provvedimento coercitivo, l'informativa della polizia giudiziaria e la richiesta del pubblico ministero, senza compiere alcuna selezione né vaglio critico del ponderoso materiale informativo raccolto nel corso delle indagini.

Più precisamente, il Tribunale, richiamato il canone normativo dell'art. 292 c.p.p. sul contenuto specifico dell'ordinanza cautelare in punto di gravità indiziaria e sulla sanzione di nullità in caso di trasgressione di quel canone, ed evidenziata la portata sostanziale dell'obbligo (pure sussistente a livello di fonte costituzionale), riportava i più significativi insegnamenti giurisprudenziali in materia.

Veniva dato conto dell'affermato principio (tratto dall'interpretazione dell'art. 309, comma 9 c.p.p.) per il quale la sanzione della nullità costituisce l'*extrema ratio* cui ricorrere quando non è possibile altrimenti intervenire su una motivazione difettosa del Giudice di prime cure (da ultima, *cf.* Cass., sez. 2, sent. n. 39383 dell'8 ottobre 2008).

Si considerava ancora l'impossibilità, per il Tribunale del riesame, di integrare la motivazione carente, con la conseguente necessità di dichiarare la nullità dell'ordinanza cautelare, nei casi di carenza grafica della motivazione, ovvero di apparato motivazionale inesistente poiché del tutto inadeguato o basato su affermazioni apodittiche (Cass. sez. 3, sent. n. 33753 del 15 luglio 2010).

Venivano quindi richiamati i requisiti legittimanti il ricorso alla tecnica redazionale della motivazione *per relationem* (ossia redatta mediante il richiamo ad altro atto del procedimento provvisto di congrua motivazione rispetto all'esigenza di giustificazione propria del provvedimento di destinazione) in quanto dimostrativi di un autonomo percorso valutativo da parte dell'Autorità giudiziaria.



Tenuto conto della struttura e del contenuto proprio dell'impugnata ordinanza coercitiva emessa dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Brescia in data 23 novembre 2012, si affermava dunque la nullità del medesimo provvedimento benché non affetto da un vizio grafico della motivazione.

Si ravvisava piuttosto, in tema di gravità indiziaria, una motivazione apparente e rappresentata da mere affermazioni apodittiche.

Segnatamente, veniva evidenziato come il primo giudice avesse operato una pedissequa riscrittura della richiesta del pubblico ministero e, di fatto, un integrale rinvio al contenuto dell'informativa finale della P. G. (atto inidoneo, per provenienza e struttura, ad avere un contenuto argomentativo congruo rispetto alle esigenze dell'ordinanza cautelare), senza peraltro fornire la dimostrazione di avere preso cognizione delle ragioni del provvedimento di riferimento e di averle stimate coerenti con la sua decisione secondo un preciso *iter* logico e giuridico.

Di talché si rilevava la totale assenza di un percorso elaborativo sugli elementi fattuali e sulle ragioni secondo le quali detti elementi avrebbero integrato la nozione di gravità indiziaria, con la conseguente impossibilità di interventi correttivi o integrativi da parte del Tribunale del riesame e l'inevitabilità di una pronuncia di nullità della stessa ordinanza del 23 novembre 2012.

Con unico ricorso per cassazione depositato il 21 dicembre 2012 il pubblico ministero chiedeva l'annullamento con rinvio delle suddette ordinanze dei giorni 11 dicembre 2012 e 18 dicembre 2012, deducendo contraddittorietà della motivazione ed erronea applicazione di legge.

Assumeva, segnatamente che il Tribunale del riesame, pur avendo richiamato i principi di diritto più volte enunciati dalla Cassazione in materia di motivazione *per relationem*, li avrebbe poi disattesi in concreto omettendo di integrare a propria volta la motivazione del primo giudice stimata carente (ma, nei casi di specie, affatto inesistente).

La Suprema Corte, con sentenza del 27 settembre 2013 (depositata il 10 ottobre 2013) annullava con rinvio le ordinanze impugnate.

Premesso che il giudizio rimesso al Tribunale del riesame è stato concepito dal legislatore come un sindacato «*ex novo*» del tutto svincolato dal principio devolutivo (come testimoniato dall'art. 309, comma 9 c.p.p.), la Corte statuiva infatti che allo stesso Tribunale *de libertate* — giudice collegiale e di merito della vicenda cautelare — non è demandata la valutazione concernente la legittimità dell'atto impugnato, quanto la cognizione della fattispecie sottostante, concludendo per l'ammissibilità di una pronuncia di nullità della genetica ordinanza coercitiva solo nei casi di inesistenza grafica della motivazione oppure di omessa individuazione delle esigenze cautelari da soddisfare a causa dell'impiego di vuote «clausole di stile».

Nel corso dell'udienza camerale celebratasi il 29 ottobre 2013 nell'assenza del pubblico ministero ritualmente avvisato, i difensori di P. A. e di S. M. insistevano per l'annullamento delle misure cautelari impugnate, ovvero per la relativa sostituzione con misure di minor rigore, mentre la difesa di A. A. chiedeva l'annullamento della misura carceraria per mancanza di gravi indizi di colpevolezza (*cf.* verbale d'udienza, in atti).

La Corte di cassazione, con la menzionata sentenza del 27 settembre 2013 (depositata il 10 ottobre 2013), vincola questo Collegio — ai fini della decisione — al principio di diritto secondo il quale al Tribunale *de libertate*, in sede di riesame ex art. 309 c.p.p., non è demandata la valutazione della legittimità della genetica ordinanza coercitiva e pertanto, a conseguente corollario, è precluso in tale procedura d'impugnazione l'annullamento del provvedimento custodiale che sia carente di motivazione (con specifico riguardo all'ordinanza gravata, per difetto dei soli requisiti legali di cui all'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p.), a meno che detta carenza non si risolva eccezionalmente in una mancanza di motivazione in senso grafico o in un impiego di mere clausole di stile che non consentano di «individuare le esigenze cautelari il cui soddisfacimento si persegue».

Per converso, dunque, la statuizione della Suprema Corte (a giudizio della quale «il nostro ordinamento processuale a fronte delle nullità comminate per omessa motivazione dei provvedimenti riserva solo al giudice di legittimità il potere di pronunciare il relativo annullamento») esclude, fra i poteri decisionali propri del Tribunale del riesame, quello di annullare l'ordinanza cautelare priva di una valida esposizione dei gravi indizi di colpevolezza ex art. 273 c.p.p. fondanti la misura contestualmente applicata, sempreché, come osservato, tale vizio di motivazione non si riduca ad una sua assenza addirittura a livello grafico (per la carente individuazione delle esigenze cautelari ex art. 274 c.p.p. ipotesi peraltro estranea al caso di specie — la declaratoria di nullità da parte del Tribunale del riesame essendo invece ammessa anche in ipotesi di mere clausole di stile, ossia di c.d. «motivazione apparente»).

Secondo l'interpretazione data all'art. 309, comma 9 c.p.p., con riferimento all'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p., il Tribunale *de libertate* non ha dunque il potere di deliberare né di pronunciare la nullità dell'ordinanza cautelare in tutte quelle ipotesi in cui lo stesso provvedimento coercitivo non contenga una conforme esposizione degli indizi che giustificano in concreto la misura disposta, con l'indicazione degli elementi di fatto da cui sono desunti e dei motivi per i quali essi assumono rilevanza (ossia i casi di nullità elencati espressamente, quanto al giudizio di gravità indiziaria, dallo stesso art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p.).

Alla luce dell'opzione ermeneutica vincolante, in altri termini, nella procedura di impugnazione del riesame non può essere rilevata né dedotta la nullità del genetico provvedimento coercitivo nel cui ambito le valutazioni sui gravi indizi di colpevolezza si risolvano in mere affermazioni apodittiche o tautologiche (cioè in clausole di stile inidonee a svolgere la funzione loro propria) a causa di un'omessa individuazione degli indizi valutati in concreto in relazione alla adottanda misura, di un'omessa rappresentazione degli elementi di fatto in grado di concretizzare gli indizi stessi, ovvero di una compiuta illustrazione dei motivi sulla scorta dei quali detti elementi assurgono al rango di indizi.



Ritiene tuttavia il Collegio che la decisione vincolante della Suprema Corte — imperniata sull'interpretazione degli articoli 309, comma 9 c.p.p. e 292, comma 2, lettera c) c.p.p., alla stregua della quale il Tribunale del riesame è sempre tenuto a sopperire e ad integrare il provvedimento coercitivo emesso dal primo giudice laddove mancante di un valido giudizio di gravità indiziaria — sia sospetta d'illegittimità costituzionale, sicché s'impone di sollevare la relativa questione incidentale davanti alla Corte Costituzionale onde rimuovere il corrispondente principio di diritto e consentire una nuova valutazione in ordine alla nullità dell'impugnato provvedimento cautelare.

Giova preliminarmente considerare, quanto al profilo della rilevanza, che il Tribunale, in sede di giudizio di rinvio ex art. 627, comma 3 c.p.p., è legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale con riguardo alle norme da applicare e secondo l'interpretazione stabilita e vincolante nel giudizio *a quo* (sul punto è costante l'orientamento della Corte Costituzionale, e, tra le altre, si citano le seguenti sentenze: 305/2008, 78/2007, 130/1993).

Una siffatta facoltà, invero, discende dall'impossibilità per il giudice di rinvio di discostarsi da quell'unica interpretazione normativa indicata dalla Corte in sede di annullamento ed ha per effetto che lo scrutinio sollecitato deve avere ad oggetto proprio la disposizione così come interpretata dalla sentenza di annullamento con rinvio.

La struttura del giudizio di cassazione con rinvio, infatti, vietando ai giudici che ancora debbano farne applicazione di dare alla disposizione in questione un significato diverso da quello ad essa attribuito con la determinazione del principio di diritto, impedisce l'interpretazione adeguatrice coerente all'orientamento della Corte Costituzionale, secondo il quale una disposizione non si dichiara illegittima perché suscettibile di un'interpretazione contrastante con i parametri costituzionali, ma soltanto se ne è impossibile altra a questi conforme.

Tanto considerato in termini generali, non pare quindi esservi dubbio, quanto al caso di specie, circa la rilevanza della questione.

La decisione sui mezzi d'impugnazione proposti dai difensori dei coindagati (concernente rapporti non ancora esauriti) transita infatti necessariamente dall'esegesi dell'art. 309, comma 9, in rapporto all'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p., e dalla conseguente individuazione dei poteri decisionali demandati dalla prima disposizione di legge al Tribunale in funzione di giudice del riesame.

Più in particolare, la questione in esame pare in primo luogo rilevante in quanto la rigorosa statuizione della Corte di cassazione preclude ormai inevitabilmente a questo Tribunale del riesame di vagliare la nullità — per difetto di motivazione — della genetica ordinanza cautelare emessa il 23 novembre 2012 che, invece, costituisce profilo decisivo da sottoporre, normalmente e per logica, ad un sindacato preliminare.

E una siffatta delibazione in questa sede è invero esclusa sotto qualsivoglia profilo di contrarietà all'art. 292, lettera c) c.p.p., dovendosi infatti rimarcare che la motivazione dell'ordinanza impugnata non è graficamente mancante (circostanza questa che avrebbe consentito eccezionalmente, secondo la Suprema Corte, una pronuncia di annullamento ex art. 309 c.p.p.), bensì redatta secondo una tecnica stimata per altre ragioni invalida con le annullate ordinanze dei giorni 11 e 18 dicembre 2012.

La questione rileva in secondo luogo e specularmente, in quanto il *dictum* della Cassazione obbliga necessariamente il Collegio in sede di rinvio all'esercizio di un potere-dovere integrativo (della motivazione carente) derivante proprio da quell'interpretazione normativa dell'art. 309, comma 9 c.p.p. che sembra sospetta d'illegittimità costituzionale.

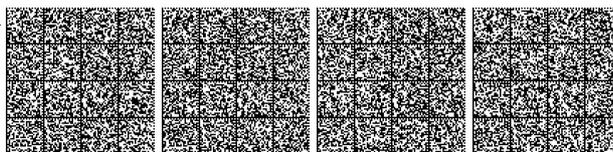
Con riguardo alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità

costituzionale, invero, l'interpretazione offerta dalla Corte di cassazione all'art. 309, comma 9 c.p.p., in riferimento all'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p., solleva forti dubbi di costituzionalità in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Art. 24. — La decretata preclusione per il Tribunale del riesame di sindacare la legittimità della genetica ordinanza coercitiva e, di conseguenza, di dichiararne la nullità (per difetto dei requisiti legali di cui all'art. 292 comma 2, lettera c) c.p.p.) ove detto provvedimento sia privo di valida motivazione in ordine ai gravi indizi di colpevolezza ex art. 273 c.p.p. — a meno che detto difetto non si risolva eccezionalmente in una mancanza di motivazione in senso grafico (circostanza questa che non attiene tuttavia al caso di specie) — pare comportare, ad onta della previsione costituzionale di cui all'art. 24, una grave ed ingiustificata compromissione del diritto di difesa proprio del soggetto in regime di coercizione.

Questi sarebbe invero obbligato, in mancanza di altro strumento processuale di tutela, a dedurre tale ipotesi di nullità del titolo cautelare attraverso il mezzo d'impugnazione del ricorso c.d. *per saltum* (ex art. 311 comma 2 c.p.p.) innanzi al giudice di legittimità (1), ossia il solo giudice al quale, secondo la più volte richiamata sentenza di annullamento con rinvio, il nostro ordinamento processuale riserva il potere di pronunciare il relativo annullamento.

(1) Sempreché non si intenda privare alla parte anche tale mezzo d'impugnazione, come invece ritenuto da Cass., sez. 3, ord. n. 10232 del 25 febbraio 2010 (la quale infatti, al fine di non escludere ogni strumento di tutela, ha riquilibrato il ricorso come richiesta di riesame, disponendo la trasmissione degli atti al competente Tribunale della libertà) e da Cass., sez. 3, sent. n. 41123 del 28 ottobre 2008.



Ma l'interpretazione normativa oggetto della presente censura, nel rendere necessario, ed anzi inevitabile, il ricorso immediato al sindacato della Corte di Cassazione, diviene fonte di incongrui (2) pregiudizi in danno della parte interessata tenuto conto, in primo luogo, della particolare disciplina dettata per tale procedura d'impugnazione dal suddetto art. 311 comma 2 c.p.p.

Detta disposizione, infatti, dopo avere espressamente contemplato il ricorso diretto per cassazione, in ipotesi di violazione di legge, contro le ordinanze che dispongono una misura coercitiva, prevede subito di seguito che «la proposizione del ricorso rende inammissibile la richiesta di riesame».

Il rapporto di alternatività (ossia di reciproca esclusione) fra i due mezzi di impugnazione (appunto, quello di cui all'art. 311, comma 2 c.p.p., rispetto a quello di cui all'art. 309 c.p.p.) costringe dunque la parte, che voglia eccepire la nullità dell'ordinanza cautelare per vizio di motivazione, a rinunciare alla relativa impugnazione ex art. 309 c.p.p. e, quindi, a sottoporre al vaglio del Tribunale del riesame ogni questione concernente i requisiti cautelari, previsti *ex lege* dagli articoli 273, 274 e 275 c.p.p., posti a suffragio della misura in corso di esecuzione.

In altri termini, l'affermare che il giudice di legittimità è l'esclusivo titolare dei poteri di cognizione e decisori con riguardo alle ordinanze cautelari nulle per vizio di motivazione finisce — in ragione della peculiare disciplina dettata dall'art. 311, comma 2 c.p.p. — per privare la parte proprio di quel solo mezzo di impugnazione (ossia, il riesame), specifico per la materia cautelare e del tutto unico per la natura non devolutiva del giudizio imposto al giudice *ad quem*, che sa garantire un nuovo sindacato di tutti i presupposti — di legalità (si rimanda sul punto alle argomentazioni di cui *infra*) e di merito — posti a fondamento della misura cautelare.

L'imposizione del ricorso *per saltum* derivante dalla statuizione vincolante della Suprema Corte determina inoltre, sotto un ulteriore profilo, una seconda ingiustificata lesione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione. L'escludere, fra i poteri decisionali propri del Tribunale del riesame, quello di annullare i provvedimenti cautelari privi di una valida esposizione dei gravi indizi di colpevolezza ex art. 273 c.p.p. e, per converso, il demandare al solo giudice di legittimità il vaglio e la pronuncia di tali nullità è conclusione che vulnera chiaramente le facoltà difensive dell'interessato in regime coercitivo, negandogli l'accesso al rito urgente di cui all'art. 309 c.p.p., rito scandito da termini acceleratori in evidente ossequio al principio del *favor libertatis* ed, in particolare, con una decisione da adottare, da parte del Tribunale del riesame, entro il termine perentorio di dieci giorni dalla ricezione degli atti proprio al fine di garantire una seria tutela del diritto di difesa dell'impugnante «evitando che questi possa essere in alcun modo danneggiato da inadempienze o ritardi dell'autorità giudiziaria» (*cf.*, in materia di sequestro preventivo, C. Cost. ord. n. 126/93).

E proprio la particolarità di tale procedura d'impugnazione, pensata e ponderata per la specifica protezione di persone private in via cautelare di libertà fondamentali, rende evidente che un suo eventuale diniego (in favore della procedura d'impugnazione innanzi alla Corte di cassazione, soggetta ad ordinarie scansioni temporali) alla parte interessata sarebbe tale da pregiudicarne gravemente il diritto di difesa, se non addirittura, in caso di detenzione, il diritto alla libertà personale di pari rango costituzionale.

L'indagato o imputato in regime di coercizione che volesse dedurre la nullità del titolo cautelare per vizio di motivazione in tema di gravi indizi di colpevolezza sarebbe infatti tenuto a ricorrere ad uno strumento processuale privo dei connotati dell'urgenza e di mirati accorgimenti acceleratori nella perdurante esecuzione della misura cautelare.

Il postulato interpretativo della Corte di cassazione, che vincola la decisione di questo Collegio, comporta dunque, sotto diversi aspetti, un evitabile sacrificio del diritto di difesa tutelato a livello costituzionale dall'art. 24 Cost.

Art. 3. — La stessa impostazione esegetica, per altro verso, finisce col pregiudicare il suddetto diritto di rango costituzionale in conseguenza di una lettura irragionevole e foriera di ingiustificate disparità di trattamento — contraria, quindi, ai principi sottesi all'art. 3 della Carta costituzionale — dell'art. 309, comma 9, in riferimento all'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p.

Ai fini d'interesse, giova rimarcare che l'art. 309, comma 9 c.p.p., nel compendiare i poteri decisionali del Tribunale, in funzione di giudice del riesame, sancisce che esso, se non deve dichiarare l'inammissibilità della richiesta, annulla, riforma o conferma l'ordinanza oggetto del riesame.

Dal tenore testuale di tale previsione si ricava univocamente che il giudizio di riesame è stato svincolato dal rigore del principio devolutivo (*cf.*, da ultima, Cass., sez. 6, sent. n. 4294 del 10 dicembre 2012, con la quale si è precisato che l'ambito delle valutazioni rimesse al Tribunale del riesame non può essere scalfito nemmeno per effetto di un'impugnazione dell'interessato limitata ad alcuni aspetti soltanto della vicenda cautelare) e che, proprio per tale ragione, si è investita l'autorità competente di ogni più ampio potere di cognizione e di decisione rispetto a tutti i presupposti genetici del titolo cautelare impugnato.

E la titolarità, da parte del Tribunale del riesame, dei più estesi poteri di cognizione e decisori è stata del resto riconosciuta dalla stessa Corte di cassazione nel preambolo della pronuncia vincolante in questa sede.

(2) L'incongruità dei pregiudizi al diritto di difesa del soggetto in regime di coercizione personale discende anche dall'anomala «imposizione» di fatto del ricorso «per saltum», trattandosi di mezzo d'impugnazione che, nella sua disciplina generale di cui all'art. 569 c.p.p., non esclude alla parte interessata di appellare la sentenza di primo grado, coesistendo così al mezzo dell'appello di cui all'art. 593 c.p.p.



La Suprema Corte ha infatti riconosciuto che «il giudizio di riesame è stato concepito come giudizio completamente autonomo e a cognizione piena sulla questione cautelare, vista in tutti i suoi risvolti, sia di legittimità sia di merito, e al di fuori di qualunque vincolo connesso al principio devolutivo» (3)

Nell'ambito di un siffatto scenario delineato dall'art. 309, comma 9 c.p.p., dunque, il principio di diritto vincolante espresso dal giudice di legittimità pare discendere da un'interpretazione irragionevole della medesima disposizione ed essere fonte di ingiustificate disparità di trattamento fra casi sostanzialmente analoghi fra loro.

In primo luogo, invero, una immotivata difformità di tal fatta concerne l'ordinanza cautelare nulla per vizio di motivazione (circa la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza ex art. 273 c.p.p.), in rapporto alle altre fattispecie di nullità del medesimo titolo coercitivo.

Seguendo l'opzione interpretativa oggetto di censura, infatti, la nullità per vizio di motivazione finisce per rappresentare l'unico caso rispetto al quale risulta sottratto al Tribunale del riesame il sindacato di legittimità dell'atto impugnato e la caducazione dello stesso in ipotesi di violazione di legge invalidante.

Si registra infatti un indirizzo costante volto ad accordare generalmente al Tribunale *de libertate* il vaglio di legittimità (si consideri, fra le altre, Cass., S.U., sent. n. 45246 del 19 luglio 2012, in materia di contestazione a catena e di retrodatazione della decorrenza del termine di custodia cautelare) e il potere di annullamento delle ordinanze affette da nullità sotto diversi altri profili, ad esempio in tema di omessa richiesta cautelare da parte del pubblico ministero (*cf.*: Cass., sez. 6, sent. n. 33858 del 10 luglio 2008), in tema di misura applicata per un reato sanzionato con pena inferiore ai limiti edittali di cui all'art. 280 c.p.p. (*cf.*: Cass., sez. 6, sent. n. 4849 del 21 dicembre 2010), o, ancora, in tema di mancata traduzione del provvedimento in lingua conosciuta dall'interessato alloggato (*cf.*: fra le altre, Cass., sez. 2, sent. n. 32555 del 7 giugno 2011).

Se ne desume che la preclusione, per il giudice del riesame, di una pronuncia di annullamento per vizio di motivazione dell'ordinanza gravata rappresenta un'inspiegabile anomalia rispetto al più ampio ambito decisorio riconosciuto al Tribunale *de libertate* dall'art. 309, comma 9 c.p.p. e dalla stessa giurisprudenza di legittimità.

Ma la statuizione vincolante della Corte di cassazione introduce ulteriori disparità di trattamento prive di ragionevole giustificazione.

Non si ravvisa, infatti, alcun plausibile motivo per il quale debba essere accordato al Tribunale del riesame il potere di annullare un'ordinanza cautelare che sia nulla per difetto grafico della motivazione e debba essere invece negato un analogo potere caducatorio in tutte le altre ipotesi in cui la motivazione sia comunque priva del contenuto essenziale prescritto dall'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p. in tema di gravità indiziaria (ossia i casi di motivazione per clausole di stile, ovvero di «motivazione apparente»).

Trattasi sempre, a ben vedere, di violazioni della medesima disposizione di legge (appunto, l'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p.) derivanti da una motivazione del tutto mancante — o a livello grafico, o per la totale carenza di un autonomo percorso logico-giuridico che sappia fondare l'imposizione della misura cautelare palesando elementi di fatto e congrue ragioni argomentative — ed affatto passibile di un'integrazione da parte del Tribunale del riesame.

Considerazione analoga riguarda, ancora, la disomogeneità di trattamento fra le fattispecie di nullità per difetto di motivazione sui gravi indizi di colpevolezza ex art. 273 c.p.p., rispetto alle quali il dictum della Suprema Corte esclude il potere di annullamento da parte del Tribunale del riesame fatte salve le ipotesi eccezionali di vizio grafico, e i casi di nullità per difetto di motivazione sulle esigenze cautelari ex art. 274 c.p.p., con riferimento ai quali la statuizione della Cassazione accorda invece al Tribunale del riesame il potere di annullare l'ordinanza viziata anche laddove provvista di motivazione apparente o per clausole di stile.

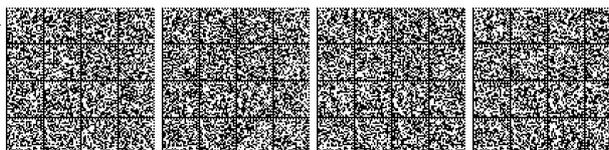
La disuguaglianza derivante dall'esegesi normativa vincolante è anche in questo caso irragionevole, non ravvisandosi infatti discriminare alcuno per differenziare reciprocamente le carenze motivazionali attinenti al requisito cautelare di cui all'art. 273 c.p.p. da quelle concernenti il requisito di cui all'art. 274 c.p.p.

Come già tratteggiato nella parte riguardante la profilata lesione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., infine, il principio di diritto imposto in questa sede di giudizio finisce con il conferire un ruolo del tutto anomalo al ricorso «*per saltum*» innanzi alla Corte di cassazione.

La nullità del provvedimento gravato per vizio di motivazione attinente al profilo di gravità indiziaria diviene infatti l'unica ipotesi nell'intero sistema delle impugnazioni in cui è imposto di fatto alla parte interessata di ricorrere immediatamente alla Suprema Corte, laddove invece, nella generalità delle ipotesi di cui all'art. 569 c.p.p. (eccezion fatta per quelle speciali indicate nel terzo comma della stessa disposizione di legge), colui che intenda impugnare la sentenza di primo grado conserva la facoltà di optare per il mezzo dell'appello di cui all'art. 593 c.p.p.

La genesi di una forma d'impugnazione del tutto unica come quella in questione discende, invero, dalla peculiare ed irrazionale privazione di un potere decisionale al giudice deputato al più ampio sindacato sul titolo cautelare (appunto, il Tribunale del riesame) e all'ingiustificata eliminazione di fatto di un grado di giudizio su un particolarissimo profilo di legittimità del titolo stesso (ossia quello riguardante la nullità per difetto di motivazione in tema di gravità indiziaria).

(3) Nonostante tale premessa, la stessa Corte ha poi proseguito in termini discordanti statuendo che il Tribunale del riesame — al quale «non è demandata tanto la valutazione della legittimità dell'atto, quanto la cognizione della vicenda sottostante» — non può annullare l'ordinanza cautelare che sia priva di una valida motivazione rispetto alla sussistenza della gravità indiziaria.



Alla stregua di tutte le precedenti argomentazioni è, dunque, rilevante e non manifestamente infondata — in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 9 c.p.p., nella parte in cui esclude che il Tribunale del riesame possa annullare l'ordinanza cautelare nelle ipotesi di nullità per difetto di motivazione sui gravi indizi di colpevolezza di cui all'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p.

Va dunque disposta la sospensione della presente procedura e la rimessione della questione alla Corte costituzionale per la sua decisione ai sensi degli articoli 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero e alle altre parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

*Pronunciando in sede di rinvio dalla Corte di cassazione: in merito alle richieste di riesame proposte nell'interesse di P. A., di S. M. e di A. A. con atti depositati rispettivamente il 4 dicembre 2012, il 5 dicembre 2012 e il 7 dicembre 2012, avverso l'ordinanza del 23 novembre 2012 con la quale il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Brescia ha applicato nei confronti dei medesimi indagati le misure cautelari della custodia in carcere.*

*Visti gli articoli 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 9 c.p.p., nella parte in cui esclude che il Tribunale del riesame possa annullare l'ordinanza cautelare nelle ipotesi di nullità per difetto di motivazione sui gravi indizi di colpevolezza di cui all'art. 292, comma 2, lettera c) c.p.p.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Pubblico Ministero e alle altre parti.*

*Dispone la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso in Brescia, addì 29 ottobre 2013

*Il Presidente: MOCCIOLA*

*Il Giudice est.: MEDIOLI DEVOTO*

14C00041

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-012) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 3 1 2 \*

€ 10,00

