



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale


Roma, 16 e 17 febbraio 2017

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
RELATIVE ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE AUTONOME**

dicembre 2016 - gennaio 2017

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Regione autonoma Friuli Venezia Giulia A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini
---	---	---

### Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome

Dicembre 2016 - Gennaio 2017

Sentenza/Ordinanza	Giudizio	Ricorrente	Resistente	Esito	Materia
247/2016*	incidentale	Consiglio di Stato	Regione Friuli Venezia Giulia	manifesta inammissibilità	GU 48/2016
262/2016	principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione Friuli Venezia Giulia	illegittimità costituzionale	GU 51 /2016 ordinamento civile tutela della salute
263/2016	principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione Siciliana	illegittimità costituzionale	GU 51 /2016 contratti pubblici
264/2016*	principale	Regione Siciliana	Presidente del Consiglio dei Ministri	estinzione	GU 51 /2016
270/2016	conflitto di attribuzione	Provincia autonoma di Bolzano	Presidente del Consiglio dei Ministri	inammissibilità non fondatezza	GU 51 /2016 profilassi internazionale coordinamento informativo statistico ed informatico tutela dell'ambiente



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 16 e 17 febbraio 2017  
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia  
A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

277/2016*	principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione Siciliana	cessata materia del contendere	GU 51 /2016
S. 280/2016 Anna	incidentale	Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana	Stato	inammissibilità non fondatezza	GU 51 /2016 leale collaborazione ordinamento tributario dello Stato
283/2016	incidentale	Tribunale ordinario di Bolzano	Provincia Autonoma di Bolzano	Illegittimità costituzionale inammissibilità	GU 52/2016 ordinamento civile
3/2017*	principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione autonoma Sardegna	estinzione	GU 2/2017
4/2017*	conflitto di attribuzione	Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	Presidente del Consiglio dei Ministri	estinzione	GU 2/2017
6/2017	principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione autonoma Sardegna	illegittimità costituzionale	GU 2/2017 coordinamento della finanza pubblica

\* le ordinanze nn. 247, 264, 3, 4 e la sentenza 277 non sono state schedate



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 16 e 17 febbraio 2017  
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia  
A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 18 ottobre – 4 dicembre 2016, n. 262 (G.U. 51/2016)

**Materia:** ordinamento civile, tutela della salute

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

**Limiti violati:** artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), e comma terzo, Cost.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorsi nn. 55 e 87 del 2015)

**Resistente/i:** Regione Friuli Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** leggi regionali 4/2015 e 16/2015 in materia di registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e di raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti

**Esito del giudizio:** illegittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate

### Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato con due distinti ricorsi la legge regionale 4/2015 recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti» e successivamente la legge regionale 16/2015, recante integrazioni e modificazioni alla legge regionale 4/2015, in quanto esorbiterebbero dalle competenze legislative regionali costituzionalmente riconosciute, invadendo sfere di potestà legislativa statale.

In particolare, secondo il ricorrente la legge regionale 4/2015 disciplinerebbe atti di manifestazione della volontà del singolo e della sua autonomia, aventi ad oggetto la disposizione del proprio corpo, coinvolgenti i diritti cosiddetti personalissimi, la cui attuazione potrebbe richiedere un comportamento attivo da parte dei medici chiamate a rispettarle, che andrebbe coordinato con le norme del codice penale che prevedono determinati reati (omicidio, omicidio del consenziente, istigazione o aiuto al suicidio).

La normativa regionale, pertanto, interverrebbe in materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare, ordinamento civile e ordinamento penale di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., inciderebbe su principi fondamentali della materia «tutela della salute», segnatamente il principio del consenso informato, riservati alla legislazione statale in virtù della competenza concorrente sussistente in materia ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., nonché lederebbe il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., introducendo una regolamentazione differenziata sul territorio nazionale in ordine ai diritti fondamentali della persona, la cui disciplina esigerebbe uniformità di trattamento.

Inoltre, la legge regionale 4/2015, nel prevedere che l'azienda per l'assistenza sanitaria inserisce la dichiarazione anticipata di trattamento ricevuta dal cittadino nella banca dati e ne cura la tenuta, con conseguente trattamento di dati personali, comuni e sensibili, inciderebbe sulla materia della protezione dei dati personali, che rientra in quella dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le predette censure non sarebbero superate dalla legge regionale 16/2015, nonostante sia emanata con l'esplicito intento di sanare i rilievi di incostituzionalità sollevati, limitandosi, in particolare, le modifiche previste a parafrasare quanto già



disposto nella versione originaria attraverso una mera riformulazione non innovativa del testo precedente o essendo le modifiche marginali e di così modesta portata da risultare inidonee a mutarne la sostanza.

La Regione Friuli Venezia Giulia chiede che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili per genericità e carenza di argomentazione delle censure, oltre che per carenza di interesse nei confronti del secondo ricorso proposto e, comunque, che siano dichiarate infondate.

La Corte, in via preliminare, rigetta le eccezioni di inammissibilità proposte e nel merito ritiene fondate le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. e all'art. 3 Cost., considerando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale.

Innanzitutto, la Corte precisa che trattandosi di leggi caratterizzate da disposizioni dal contenuto omogeneo, dipendenti l'una dall'altra e integralmente coinvolte dalle censure di legittimità costituzionale, occorre procedere a una valutazione complessiva della disciplina, come risultante dai due testi.

Rileva, poi, la Corte che la legge regionale, nella sua formulazione originaria, affermava esplicitamente di intervenire «nelle more dell'approvazione di una normativa in materia a livello nazionale» e benché la clausola posta a chiusura di tale primo articolo prevedesse «un successivo adeguamento a seconda di quelle che saranno le disposizioni previste dalla normativa statale», l'obiettivo di colmare il vuoto legislativo, anticipando il legislatore nazionale con un proprio atto normativo in materia, era dunque inequivocabile e permane anche a seguito dell'espunzione della esplicita dichiarazione di intenti disposta dalla legge regionale 16/2016.

La Corte respinge l'interpretazione offerta dalla Regione circa l'asserita inidoneità della disciplina regionale a innovare l'ordinamento giuridico, essendo volta solo a «promuovere» e «incentivare», ovvero a «educare» i cittadini alla pratica di dichiarare la propria volontà sui trattamenti sanitari e sulla donazione di organi, nell'ipotesi in cui intervenga uno stato di incapacità decisionale del soggetto interessato.

Né può ritenersi, come la difesa regionale sostiene, che la legislazione regionale, volta a offrire un servizio «meramente ancillare alle prestazioni ordinariamente erogate a carico del servizio sanitario regionale», avrebbe carattere amministrativo e si manterrebbe, perciò, nell'ambito della competenza legislativa e amministrativa regionale per la tutela della salute e della relativa organizzazione dei servizi pubblici.

La legislazione regionale censurata reca, infatti, una disciplina organica e puntuale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, stabilendo, in particolare, la forma di espressione, nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pubblico registro degli intendimenti di ciascun soggetto in ordine ai trattamenti sanitari, sottraendoli così alla sfera meramente privata. L'attribuzione di un rilievo pubblico a tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura, implica la necessità di una articolata regolamentazione, come il complesso tessuto normativo delle due leggi impugnate testimonia, e interferisce nella materia dell'ordinamento civile, attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost..

Infine, la Corte afferma che una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita e alla donazione di organi e tessuti, per la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 16 e 17 febbraio 2017

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

persona, necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, ratio ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile. Il legislatore nazionale è già intervenuto a disciplinare la donazione di tessuti e organi, con legge 1 aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti), mentre, in relazione alle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, la mancanza di una specifica legislazione nazionale non può giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 16 e 17 febbraio 2017  
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia  
A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 18 ottobre 2016 - 14 dicembre 2016, n. 263 (G.U. 51/2016)

**Materia:** contratti pubblici

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

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri (ric. 84/2015)

**Resistente:** Regione siciliana

**Oggetto del ricorso:** art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12)

**Esito del giudizio:**

1) illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), come sostituito dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 14/2015

2) illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, della legge della Regione siciliana 12/2011, come introdotti dalla legge della Regione siciliana 14/2015.

### Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 14/2015, il quale ha apportato modifiche all'art. 19 della legge della Regione siciliana 12/2011.

Il ricorrente lamenta che le norme impugnate violino l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché regolano alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria in maniera difforme dal decreto legislativo 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), così violando l'art. 14, lettera g), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che, anche se attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello Stato.

Successivamente alla proposizione del ricorso è intervenuta la legge della Regione siciliana 8/2016 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), entrata in vigore il successivo 24 maggio, la quale ha disposto l'abrogazione (anche) dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 12/2011.

Non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Secondo il costante orientamento della Corte, infatti, «perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata



applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate” (sentenza n. 149 del 2015).

La Corte ritiene che, nel caso di specie, è evidente la ricorrenza della prima condizione, stante l’abrogazione della disposizione che conteneva le norme introdotte dal censurato art. 1 della legge della Regione siciliana 14/2015.

Con riferimento ai commi 6, 6-bis, e 6-ter, regolanti alcuni aspetti della verifica di anomalia delle offerte, la Corte ritiene invece che la cessazione debba escludersi per assenza della seconda condizione, dal momento che il non breve lasso temporale di vigenza delle norme (oltre 9 mesi) e la loro fisiologica incidenza su tutte le procedure di gara bandite sull’intero territorio regionale (quanto al comma 6-ter), ovvero su tutte quelle sotto la soglia di rilevanza comunitaria (quanto ai commi 6 e 6-bis), ne fanno presumere l’applicazione.

La cessazione deve escludersi anche con riferimento al comma 6-quater, il quale rimette a un decreto assessoriale la fissazione delle «modalità di verifica per la congruità dell’offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell’offerta e l’esecuzione delle opere».

Nonostante i tempi di adozione di un decreto a elevato contenuto tecnico possano, secondo l’id quod plerumque accidit, non essere brevissimi, in assenza di deduzioni dell’unica parte costituita in giudizio e in presenza di un lasso temporale comunque apprezzabile, non è infatti consentito presumere la mancata applicazione della norma (sentenza n. 16 del 2015).

Prima di esaminare le singole censure proposte, la Corte ribadisce il proprio orientamento sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici.

È pacifico che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. 163/2006 (d’ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia, sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all’area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi.

Ciò premesso in via generale, la Corte ritiene che, nonostante il Presidente del Consiglio dei ministri abbia promosso la questione indicata assumendo nell’epigrafe del ricorso esclusivamente la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., essa deve intendersi riferita anche all’art. 14, lettera g), dello statuto speciale della Regione siciliana, in considerazione di quanto affermato nel corpo dell’atto.

La Corte ritiene che le questioni nel merito siano fondate.





La legge della Regione siciliana 12/2011 ha recepito il codice dei contratti del 2006, fatta eccezione per talune norme dichiarate non applicabili, e ha dettato una disciplina in parte derogatoria e in parte integrativa di quella statale.

L'impugnato art. 1 della legge della Regione siciliana 14/2015 ha poi disposto, fino al termine del 31 luglio 2016, la sostituzione del comma 6 dell'art. 19 (rubricato «Criteri di aggiudicazione») della legge 12/ 2011 e l'introduzione di tre nuovi commi (dal 6-bis al 6-quater).

Il comma 6 sostituito prevedeva, per gli appalti non transfrontalieri da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, la possibilità di inserire nel bando di gara la clausola di esclusione automatica delle offerte che presentassero una percentuale di ribasso pari o inferiore alla soglia di anomalia fissata dall'art. 86, comma 1, del codice dei contratti, nella «media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media».

Il comma 6 riformulato, invece, con riferimento agli stessi appalti non transfrontalieri, sostituisce tale soglia con quella indicata dal successivo comma 6-bis (criteri non conformi a quelli codicistici), ai sensi del quale: «La soglia di anomalia è individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementata o decrementata percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi. L'incremento o il decremento è stabilito in base alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi, rispettivamente se pari o dispari. Nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all'offerta di minor ribasso ammessa, la gara è aggiudicata a quest'ultima. Per la determinazione della media, in caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso, queste ultime sono computate una sola volta [...]».

Il successivo comma 6-ter recita: «Le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell'offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica di congruità dell'offerta».

Il comma 6-quater stabilisce, infine, che «Con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere».

La disciplina regionale in esame, dunque, si differenzia da quella codicistica, in primo luogo, in punto di individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia affidata ad un diverso criterio matematico (commi 6 e 6-bis).

Eguale difforme è la previsione dell'obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell'offerta, qualora quest'ultima presenti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia (comma 6-ter).




Tale obbligo, infatti, era imposto dall'art. 86, comma 5, del codice dei contratti, ma è stato in seguito eliminato dall'art. 4-quater, comma 1, lettera b), del decreto-legge 78/2009 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 102/2009.

Non conforme alla disciplina nazionale è anche la disposizione del comma 6-quater.

Mentre il codice, infatti, fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti, la disposizione regionale impugnata demanda a un decreto assessoriale l'individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell'offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere).

Alla luce della costante giurisprudenza della Corte, dunque, le disposizioni impugnate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici.

Resta da aggiungere che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal codice dei contratti pubblici (sentenza n. 114 del 2011).

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Regione autonoma Friuli Venezia Giulia A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini</p>
--	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 9 novembre -15 dicembre 2016, n. 270 (G.U. 51/2016)

**Materia:** Profilassi internazionale, coordinamento informativo statistico ed informatico, tutela dell'ambiente

**Tipo di giudizio:** conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** artt. 36 37 e 43 Statuto regionale; art. 2, primo comma, DPR n. 1074/1965 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, Cost., nel testo novellato dalla l. cost. n. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), anche in rif. all'art. 10 l. cost. n. 3/2001

**Ricorrente:** Province autonome di Bolzano (ric. confl. enti 9/2015)

**Resistente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica

**Esito del giudizio:**

- 1) inammissibilità del conflitto di attribuzione promosso in relazione agli artt. 3, commi 1 e 7, 9, commi 1 e 9, e 12 dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015;
- 2) non fondatezza del resto del ricorso in quanto spettava allo Stato adottare le ulteriori disposizioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015.

### **Annotazioni:**

La Provincia autonoma di Bolzano impugna l'ordinanza recante "Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica", sia nel suo insieme che con riguardo in particolare ad alcune disposizioni (art. 3, commi 1, 6, 7; l' art. 9, commi 1 e 9 e l'art. 12), poiché ritiene che lo Stato sia intervenuto nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 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/Südtirol), e relative norme di attuazione.

La Corte, esaminata innanzitutto le attribuzioni della ricorrente nella materia oggetto di disciplina da parte dell'ordinanza ministeriale tenendo conto della sua ratio, ritiene che l'ordinanza attenga in modo prevalente alla materia di competenza esclusiva dello Stato della «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, primo comma, lettera q), Cost.. Con essa infatti si afferma la necessità di rafforzare le misure di identificazione e registrazione degli animali, quale elemento imprescindibile per una efficace lotta alle malattie infettive trasmissibili, ritenendo altresì necessario e urgente proseguire e intensificare ulteriormente l'attività di lotta alla tubercolosi bovina, alla brucellosi bovina e bufalina, alla brucellosi ovi-caprina, nonché alla leucosi bovina enzootica nei territori nazionali non ancora ufficialmente indenni.



Inoltre, per le misure in questione «La raccolta e la elaborazione di dati, la messa a disposizione in via consultiva di ogni elemento tecnico-scientifico necessario (protocolli operativi di sorveglianza, aggiornamenti costanti della situazione epidemiologica, studio e proposte di misure preventive e repressive per la sanità animale) costituiscono un'azione aggiuntiva – necessariamente unitaria e su base nazionale [...] – e di straordinaria urgenza per una adeguata “salvaguardia a fini di tutela della salute” umana» (sentenza n. 351/1999, con riguardo all'emergenza derivante da rischi per gli animali a causa di encefalopatie spongiformi).

Difatti la Corte già con la sentenza 72/2013, (relativa alla normativa regionale che sopprimeva la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), ha ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale», e di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Rilevano inoltre per la Corte, come prospettato dalla difesa statale, la materia del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. e quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui alla lettera s), entrambe riservate alla competenza legislativa dello Stato.

Alla luce di tutto ciò la censura è ritenuta infondata anche con riguardo, in particolare, alla violazione dei limiti posti alla potestà regolamentare dello Stato.

Per quanto attiene poi alle specifiche censure dedotte, la Corte ritiene inammissibile, per carenza di interesse, il conflitto proposto nei confronti dell'obbligo generalizzato di identificazione elettronica per gli animali, di cui all'art. 3, comma 1 e non previsto dal regolamento (UE) 15 maggio 2014, n. 653/2014 per quanto riguarda i bovini. Infatti, come riconosciuto dalla stessa Provincia autonoma, l'Avvocatura generale dello Stato, nell'atto di intervento, ha chiarito che non viene stabilito alcun obbligo di identificare elettronicamente tutti gli animali, ma solo di registrare presso la Banca dati nazionale (BDN) zootecnica gli animali già elettronicamente identificati.

La Consulta ritiene egualmente inammissibile il conflitto con riguardo all'art. 9, comma 1, che condiziona l'autorizzazione agli spostamenti alla registrazione degli animali identificati elettronicamente, e con riguardo all'art. 9, comma 9, che prevede: «La procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti, è attuata esclusivamente mediante l'utilizzo di apposite funzionalità informatiche presenti nella BDN», posto che il primo non impone alcun vincolo obbligatorio per la Provincia autonoma, e il secondo disciplina la mera informatizzazione della procedura di richiesta, conferma e rilascio dell'autorizzazione.

La prima censura è ritenuta inammissibile anche con riguardo all'art. 12, in quanto non sono state specificate le competenze statutarie e costituzionali ritenute lese ma si è fatto solo generico riferimento ad un aggravio dei costi e oneri per la Provincia autonoma.

Sono inoltre ritenute non fondate le censure mosse per lesione delle competenze provinciali nei confronti del comma 6 dell'art. 3 relativo all'obbligo, anche per i territori ufficialmente indenni come la Provincia autonoma di Bolzano, di inserimento nel sistema informativo SANAN di tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza ministeriale, e del comma 7 del medesimo art. 3 relativo alle modalità informatiche delle movimentazioni sul territorio nazionale.




La Corte ritiene infatti che l'oggetto del comma 6 rientri nella «profilassi internazionale», e l'oggetto del comma 7 nel «coordinamento informatico», di cui alle lettere q) ed r) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

Anche con la seconda censura la ricorrente si duole dell'ordinanza nel suo insieme, deducendo l'invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle norme dell'Unione europea nelle materie di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale, in relazione all'art. 117, quinto comma, Cost., ed all'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

La Corte sul punto precisa che a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, non può trovare ingresso la censura formulata con riguardo all'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 653/2014 del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine. Infatti come più volte già affermato (ex multis, sent. 250/2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza».

Con la terza censura la ricorrente ritiene che l'utilizzo esclusivo delle modalità informatiche presenti nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica, disponibile solo in lingua italiana, leda la garanzia dell'uso della madrelingua per tutti i cittadini della Provincia autonoma di Bolzano, alla stregua delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale di autonomia, in relazione agli artt. 99, 100, 101 e 102 del medesimo statuto speciale. La Provincia autonoma censura, in particolare, l'art. 3, comma 7 dell'ordinanza ministeriale, secondo cui su tutto il territorio nazionale le movimentazioni degli animali sono autorizzate esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato, la cui funzionalità è resa disponibile nella BDN, che è disponibile unicamente in lingua italiana cosicché gli utenti della Provincia autonoma di Bolzano (appartenenti al gruppo linguistico tedesco) non vedrebbero tutelato il diritto all'uso della propria madrelingua.

Tale censura è ritenuta inammissibile per mancanza di qualsiasi riferimento all'articolato complesso normativo di tutela del bilinguismo e alle ragioni della sopravvenuta inadeguatezza di quanto già stabilito con riguardo, in particolare, alla cooperazione applicativa relativa alla disciplina della Banca dati nazionale zootecnica.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Regione autonoma Friuli Venezia Giulia A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini</p>
--	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 8 novembre 2016 – 6 dicembre 2016, n. 280 (G.U. 51/2016)

**Materia:** leale collaborazione, ordinamento tributario dello Stato

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed al principio di leale collaborazione, nonché in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) principio di leale collaborazione

**Rimettente:** Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (ord. 66/2016)

**Resistente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** artt. 13 e 48, comma 1-bis, 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

**Esito del giudizio:**

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11 e 17, del decreto legge 201/2011 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 - esclusi i commi 11 e 17 - del d.l. 201/2011;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1-bis, del d.l. 201/2011.

**Annotazioni:**

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 48, comma 1-bis, del d.l. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 214/2011, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed al principio di leale collaborazione, nonché in relazione all'art. 2 (recte: primo comma) del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Il giudice rimettente censura l'art. 13 nella sua interezza in quanto ritiene che la disciplina del tributo dettata unilateralmente dal legislatore statale, non risponda al modello di regionalismo cooperativo come disegnato dall'art. 43 dello statuto reg. Sicilia e dall'art. 27 della legge 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), disposizioni riconducibili al principio di leale collaborazione in cui sarebbe declinata la permanente interlocuzione nei rapporti tra Stato e Regione. Al riguardo il Consiglio di giustizia amministrativa richiama la sentenza



155/2015 con la quale la Corte ha ravvisato la violazione del metodo pattizio e formulato un forte monito al legislatore statale perché vi ponesse rimedio.

Nello specifico è censurato poi l'art. 13, commi 11 e 17, del d.l. 201/2011 in riferimento all'art. 36 dello statuto reg. Sicilia ed in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. 1074/1965, in quanto le due disposizioni riserverebbero allo Stato il maggior gettito di un tributo erariale, sottraendolo alla Regione senza che ricorrano le condizioni di novità dell'entrata e di specifica destinazione della stessa che legittimino un tanto.

La Corte ritiene le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 11 e 17, del d.l. 201/2011 inammissibili in quanto il rimettente ripropone censure analoghe a quelle già mosse da varie Regioni a statuto speciale con ricorsi decisi con la sentenza 155/2015.

Sul punto la Corte precisa che il contenzioso sul riparto della nuova imposta tra Stato e Regioni non può sfociare in una declaratoria d'incostituzionalità del tributo stesso come paventato dal giudice rimettente. Infatti sebbene con la sentenza 155/2015 sia stata accertata la violazione del metodo pattizio tra Stato e Regioni a statuto speciale, finalizzato a specificare le reciproche relazioni finanziarie aventi ad oggetto il riparto delle compartecipazioni al gettito dell'IMU, sottolinea che detta violazione non sarebbe in grado di determinare l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate nella parte in cui individuano i ricorrenti quali soggetti passivi dell'IMU.

La Corte ribadisce che con la citata sentenza 155/2015 si è limitata ad accertare il mancato rispetto del metodo pattizio tra Stato ed autonomie speciali per quel che riguarda il riparto delle compartecipazioni al tributo e che pertanto l'accoglimento delle medesime questioni non influirebbe sul giudizio in questione posto che il rispetto del metodo pattizio nella determinazione delle relazioni finanziarie inerenti al riparto dell'IMU non incide sulla legittimità costituzionale dell'imposta considerata nella sua istituzione e disciplina.

Dalla motivazione della citata pronuncia 155/2015 è chiaro che la disciplina dell'IMU ed il gettito conseguente costituiscono uno degli elementi essenziali per il raggiungimento di un nuovo equilibrio della fiscalità territoriale.

La Corte sottolinea come «il principio di neutralità finanziaria operi all'interno delle relazioni tra Stato e Regioni in due direzioni: da un lato, comporta che la riforma fiscale non modifichi gli assetti della finanza pubblica allargata e la coerenza con i limiti della pressione fiscale complessivamente stabiliti; dall'altro, impone che la rideterminazione dei tributi oggetto di compartecipazione da parte delle autonomie speciali non riduca le risorse disponibili in modo da pregiudicare assetti organizzativi ed esercizio delle funzioni consolidatisi all'interno delle autonomie stesse» (sentenza 155/2015).

Per la Corte è evidente che l'illegittimità dell'imposizione in discussione nel territorio regionale pregiudicherebbe contemporaneamente sia gli assetti della finanza statale nel suo complesso, sia gli assetti organizzativi e finanziari delle stesse autonomie territoriali siciliane.

Non è pertanto ipotizzabile che la conseguenza necessaria dell'asserita non conformità a Costituzione del procedimento normativo afferente al riparto del provento del tributo possa essere l'esenzione o decorrenze diacroniche del tributo nel territorio insulare.



La Corte ribadisce che le modalità di risoluzione del contenzioso sul riparto delle risorse fiscali tra Stato ed enti territoriali hanno quale indefettibile presupposto l'invarianza del gettito fiscale, in relazione al quale possono semmai ipotizzarsi rimodulazioni diacroniche del riparto stesso rispetto al momento dell'effettiva riscossione. Ritiene inoltre che non sia possibile invocare parametri costituzionali inerenti al riparto delle risorse fiscali tra lo Stato e gli enti territoriali al fine di contestare l'applicabilità del tributo ai soggetti passivi.

Non fondata è ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. 201/2011 nella sua interezza – esclusi i commi 11 e 17 in riferimento al principio di leale collaborazione.

Sul punto la Corte evidenzia che l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale seppur «derivato» in ragione della devoluzione del gettito (sentenza 121 /2013) e pertanto la sua disciplina ricade nella materia "ordinamento tributario dello Stato" riservata alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ribadisce pertanto l'esclusione che le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni «trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, "vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di 'casi straordinari di necessità e d'urgenza'" (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)» (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013).

Di qui l'infondatezza della questione dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011

Il rimettente censura infine l'art. 48, comma 1-bis, in quanto consentirebbe l'immediata applicazione del regime dell'IMU alle autonomie speciali senza prevedere un termine stringente e certo per l'adozione delle norme di attuazione statutaria e quindi per il ripristino del metodo pattizio.

La Corte ritiene tale questione inammissibile.

Nel merito evidenzia che l'art. 48, comma 1-bis impugnato contempla una clausola di salvaguardia e ribadisce che la clausola di salvaguardia è priva di autonoma capacità lesiva, mentre le uniche norme suscettibili di impugnazione allo scopo di rimuovere la pretesa violazione sono quelle di cui all'art. 13, direttamente ed autonomamente applicabili.





Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 16 e 17 febbraio 2017  
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia  
A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 22 novembre 2016 – 21 dicembre 2016, n. 283 (G.U. 52/2016)

**Materia:** ordinamento civile, demanio e patrimonio

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

**Rimettente:** Tribunale ordinario di Bolzano (

**Resistente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto del ricorso:** art. 20-ter, commi 1, lettere b) e d), e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2/1987 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano)

**Esito del giudizio:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2/1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6/2007 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori);
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 1, lettere b) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2/1987, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bolzano

**Annotazioni:**

Il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 1, lettere b) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2/1987, perché, con riferimento ai fondi agricoli "ex beni dello Stato" di proprietà della Provincia, introduce nuove categorie di beneficiari del diritto di prelazione agraria sconosciute alla disciplina statale e fissa un ordine di priorità diverso da quello previsto da quest'ultima, così invadendo la materia dell'ordinamento civile.

Dal momento che l'attore nel giudizio principale è titolare di un diritto di prelazione sia in forza della normativa provinciale che di quella nazionale e dunque il giudice dovrebbe in ogni caso riconoscere all'attore un diritto di prelazione nell'acquisto dei fondi agricoli venduti a terzi dalla Provincia autonoma di Bolzano, la Corte preliminarmente dichiara l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza nel giudizio a quo.

Il Tribunale ha anche sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge provinciale 2/1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6/2007.

Il comma 4 prevede che la comunicazione ai privati titolari del diritto di prelazione agraria dell'intenzione di vendere fondi agricoli da parte della Provincia avvenga mediante affissione all'albo pretorio del comune ove sono ubicati i medesimi fondi. Ciò in



difformità della legislazione statale, che prevede comunicazioni personali, dirette ai singoli titolari del diritto.

I titolari dei diritti di prelazione devono manifestare all'amministrazione la volontà di avvalersene, a pena di decadenza, entro tre mesi dal termine della pubblicazione.

La legge provinciale 6/2007 ha modificato il comma 4 dell'art. 20 ter, prevedendo per alcune categorie la comunicazione individuale: tale modifica sarebbe dovuta all'introduzione del catasto digitale, che avrebbe reso più agevole l'individuazione dei titolari di diritto di prelazione. Tale modifica non ha comunque rilievo nel giudizio a quo, essendo stata introdotta in epoca successiva alla vendita, che quindi resterebbe regolata dalla versione originaria del comma 4.

Secondo il rimettente, la disposizione censurata invaderebbe la materia dell'ordinamento civile, cui è riconducibile la regolamentazione delle modalità di esercizio di tali diritti, e violerebbe il principio di ragionevolezza, perché appresta una forma di pubblicità non idonea a consentire la conoscenza effettiva dell'intenzione di vendere (specie se comparata alla comunicazione personale prevista dalla legge statale), nonché il principio di eguaglianza, perché i titolari del diritto di prelazione agraria della Provincia autonoma di Bolzano ricevono un trattamento deteriore rispetto al resto del territorio nazionale, in assenza di una valida giustificazione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge provinciale 2/1987, è fondata sotto il profilo della violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

La disposizione censurata, disciplinando le modalità di esternazione della volontà dell'ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l'esercizio del diritto di prelazione agraria, deve essere ascritta all'ordinamento civile, materia di competenza esclusiva dello Stato.

Essa, infatti, incide sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali, e quindi sulla autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto, titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce iure privatorum per la dismissione di beni patrimoniali disponibili.

Tali conclusioni non sono scalfite dalla giurisprudenza costituzionale che ammette, in limiti ristretti, norme regionali di diritto privato.

Con la sentenza n. 352 del 2001, la Corte ha affermato che «L'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera [...] in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza.

Condizioni imprescindibili, per giustificare l'intervento regionale sono, dunque: 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza.

Nel caso di specie, a difettare è proprio la marginalità dell'intervento perché le norme scrutinate non prevedono adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale, ma a essa derogano in relazione a un profilo fondamentale dell'ordinamento civile, che è quello della libertà negoziale (principio cardine dell'ordinamento civilistico).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 16 e 17 febbraio 2017

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 2/1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge provinciale 6/2007, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 16 e 17 febbraio 2017  
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia  
A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 23 novembre 2016 - 11 gennaio 2017, n. 6 (G.U. 2/2017)

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

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

**Limiti violati:** art. 81, terzo comma Cost. in relazione all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri (ric. 33/2016)

**Resistente/i:** Regione autonoma Sardegna

**Oggetto del ricorso:** art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018)

**Esito del giudizio:**

1) illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018);

2) illegittimità costituzionale, in via consequenziale, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), della legge regionale Sardegna 6/2016.

### Annotazioni:

La Corte si pronuncia sull'impugnazione dell'art. 3 della legge di bilancio regionale sarda 2016, in quanto, in combinato disposto con l'art. 2 della medesima legge regionale, avrebbe di fatto il bilancio della Regione con una differenza tra entrate e spese di competenza di euro 31.553.438,75, pari al preteso disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.

Ad avviso del ricorrente, la Regione Sardegna avrebbe applicato in modo non corretto il principio contabile contenuto nell'art. 3, comma 13, del decreto legislativo 118/2011 e comportato l'utilizzazione dell'istituto del disavanzo tecnico in senso elusivo del precetto costituzionale di copertura della spesa di cui all'art. 81 Cost. La norma impugnata, infatti, pur rispettando formalmente il disposto della citata norma statale, avrebbe invece omesso tuttavia di darvi concretamente attuazione, in quanto la copertura avrebbe dovuto essere disposta all'interno della stessa legge regionale, che ha ad oggetto appunto «Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018: non facendolo, avrebbe creato un contrasto con l'altra richiamata norma costituzionale che impone alla legge che importa nuova o maggiori oneri di provvedere ai mezzi per farvi fronte.

La Corte ricostruisce in primis l'ambito materiale della norma impugnata, evidenziando che, come già chiarito in passato, esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sent. 303/2003). Per quel che riguarda l'armonizzazione dei bilanci pubblici, la Corte afferma che i principi contabili di cui al decreto legislativo 118/2011



sono al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» (sent. 184/2016) afferente ai parametri costituzionali posti a presidio degli interessi finanziari, cosicché il decreto legislativo 118/2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci. Dette disposizioni riguardano anche altri parametri quali, nel caso di specie, il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. L'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 Cost.: le censure nel caso di specie vengono quindi valutate dalla Corte sia con riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., sia in relazione al decreto legislativo 118/2011.

Nel ricostruire i tratti fondamentali della materia, la Corte ricorda che i caratteri fondamentali della competenza finanziaria potenziata sono: a) rilevanza contabile e giuridica della dimensione temporale delle obbligazioni attive e passive inerenti ai singoli esercizi finanziari; b) natura autorizzatoria, non solo del bilancio annuale ma anche di quello triennale, i quali sono stati riuniti in un unico documento; c) obbligo della copertura finanziaria a prescindere dall'esercizio di imputazione della spesa; d) imputazione dell'accertamento e dell'impegno alle scritture di un esercizio sulla base della scadenza della relativa obbligazione e della sua esigibilità; e) residui attivi e passivi costituiti solo da obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili.

Dalla scelta del legislatore di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata deriva la necessità di istituire il fondo pluriennale vincolato, il quale serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego. Detto fondo è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata: la ratio della nuova disciplina, afferma la Corte, è quella di eliminare, il disavanzo sommerso che tradizionalmente si annidava nella gestione dei residui e nella loro applicazione al risultato di amministrazione.

In tale ottica va letta la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118/2011, finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata: infatti, le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima – in sede previsionale – dei flussi finanziari di entrata. Se i crediti vengono sovrastimati e le entrate non vengono puntualmente accertate e riscosse, si crea uno sbilanciamento dei flussi finanziari con conseguente necessario ricorso alle anticipazioni di cassa e con produzione – in prospettiva pluriennale – di rilevanti disavanzi di amministrazione.

La Corte spiega come tali fenomeni di sovrastima e di mancata riscossione delle entrate appartengono alla categoria delle gravi patologie finanziario-contabili alle quali il riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118/2011 cerca di porre rimedio: la soluzione, transitoria, enucleata dalla norma consiste nel consentire il disavanzo tecnico per il periodo intercorrente tra l'esercizio interessato alla diacronia e quelli successivi in cui la sua copertura diviene, al contrario, indefettibile.

Pertanto la Corte, nell'accogliere le censure prospettate e dichiarare incostituzionali le norme impugnate, riassume le questioni poste al suo esame secondo il seguente ordine logico: a) se la complessa trama normativa disegnata in materia dal d.lgs.



n. 118 del 2011 sia essa stessa – con riguardo all’istituto del disavanzo tecnico – conforme all’art. 81, terzo comma, Cost.; b) se la Regione si sia effettivamente discostata dalla norma interposta invocata; c) se l’eventuale scostamento abbia comportato una lesione del richiamato art. 81, terzo comma, Cost.

Quanto alla questione sub a), La Corte ritiene la normativa statale conforme all’art. 81, terzo comma, Cost., alla luce di una stretta interpretazione della norma interposta invocata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Infatti, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l’esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo, come tale non conforme a Costituzione perché mina l’equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale: peraltro, la norma sul disavanzo tecnico deve essere interpretata in modo costituzionalmente orientato, quindi è da considerare di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell’ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali.

Quanto alla seconda questione, la Corte ritiene che la Regione, dopo aver ignorato l’assenza dei presupposti normativi (dimostrazione della eccedenza dei residui reimputati – corredati dalla prova di esistenza del credito e della scadenza – rispetto alla somma dei residui passivi e del fondo pluriennale vincolato) per l’applicazione del disavanzo tecnico, ha rinviato ad imprecisati esercizi successivi la copertura dello stesso, facendo riferimento – con generica espressione – a residui «eccedenti». Al contrario, l’art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime.

Infine, la norma impugnata risulta costituzionalmente illegittima anche in riferimento diretto all’art. 81, terzo comma, Cost., indipendentemente dalla violazione della norma interposta precedentemente esaminata, in quanto ha consentito di impegnare le spese in misura superiore al complesso delle entrate relative all’esercizio 2016. La Corte ricorda a tale proposito che la “forza espansiva dell’art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse” [...] costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti» (sent. 279/2016 e 70/2012).

Conclude la Corte ribadendo che l’istituto del disavanzo tecnico costituisce una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio ed, in quanto tale, risulta di strettissima interpretazione ed applicazione.

Evidenziando, infine, l’inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge regionale sarda impugnata viene estesa in via consequenziale all’intera legge regionale Sardegna 6/2016, nelle parti in cui: applica al bilancio 2016 l’istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l’individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell’intero bilancio, sent. 279/2016, n. 266 e n. 250 del 2013).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 16 e 17 febbraio 2017

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, F. Turrini

In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, la Corte ricorda come la Regione autonoma Sardegna nell'assumere in futuro gli appropriati provvedimenti di carattere finanziario, sarà comunque vincolata alla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio, nei termini precedentemente individuati (in senso conforme, sentenze nn. 266 e 250 del 2013).