CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **121/2012** (ECLI:IT:COST:2012:121)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **SILVESTRI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **07/05/2012**
Deposito del **10/05/2012**; Pubblicazione in G. U. **16/05/2012**
Norme impugnate: Art. 20, c. 14° e 15°, del decreto legge 06/07/2011, n. 98, convertito con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 15/07/2011 n. 111.
Massime: **36321 36322**
Atti decisi: **ric. 90/2011**

SENTENZA N. 121

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 20, commi 14 e 15, 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, promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 12-14 settembre 2011, depositato in cancelleria il 14

settembre 2011, ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso spedito per la notifica il 12 settembre 2011 e depositato il successivo 14 settembre, la Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e, tra queste, dell'art. 20, commi 14 e 15, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

1.1.— Il comma 14 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 dispone che «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione».

Il comma 15 dello stesso art. 20 stabilisce che «In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il Presidente della regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

1.2.— La Regione Toscana ritiene che la prima delle due norme impugnate, nel prevedere «precisi e puntuali adempimenti informativi in relazione alle azioni intraprese per l'esecuzione di sentenze della Corte costituzionale», si ponga in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. Il comma 14, infatti, diversamente da quanto affermato nel suo incipit, non conterrebbe una normativa di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica; di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Il comma 15, a sua volta, violerebbe l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto prevedrebbe – secondo la ricorrente – un caso di esercizio del potere sostitutivo del Governo in assenza dei presupposti indicati dalla norma costituzionale evocata come parametro. È citata, al riguardo, la sentenza n. 43 del 2004 della Corte costituzionale, nella quale è stato riconosciuto il carattere eccezionale del potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost.

La difesa regionale, dopo aver richiamato gli ambiti nei quali è consentito il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost., sottolinea come, nel caso di mancata o difforme esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale, non possano ravvisarsi quelle emergenze istituzionali di particolare gravità richiamate nel citato parametro costituzionale.

In particolare, il censurato comma 15 dell'art. 20 renderebbe possibile l'esercizio di un potere sostitutivo generalizzato, in contrasto con il principio di specialità e tassatività indicato dalla Corte costituzionale in numerose pronunce. La ricorrente precisa altresì come la giurisprudenza costituzionale ammetta l'esercizio del potere sostitutivo solo se si tratta di atti

e/o attività prive di discrezionalità nell'an; condizione, questa, che non sussisterebbe nel caso di «non esatta conformazione alle decisioni» della Corte costituzionale.

Inoltre, osserva la Regione Toscana, la legge che prevede il potere sostitutivo deve apprestare congrue garanzie procedimentali per l'esercizio dello stesso, in conformità al principio di leale collaborazione; sarebbe dunque necessaria la previsione di un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

Pertanto, la difesa regionale ritiene che il comma 15 dell'art. 20 violi l'art. 118 Cost. per contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata, pur richiamando le procedure di cui all'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), si limita a prevedere l'espressione di un mero parere da parte del Presidente della Regione interessata.

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

La difesa statale ritiene che le norme impugnate siano «finalizzate ad assicurare l'indispensabile coordinamento della finanza pubblica, in quanto volte a disciplinare una preventiva necessaria attività informativa da parte delle Regioni tenute ad adeguarsi alle sentenze della Corte costituzionale nei confronti dello Stato, garante del rispetto delle norme costituzionali».

In particolare, il comma 15 dell'art. 20 non violerebbe l'art. 120 Cost., poiché il richiamo alle procedure di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non sarebbe solo formale ma garantirebbe il rispetto del principio di leale collaborazione nei confronti delle autonomie territoriali. Al riguardo, il resistente precisa che la norma impugnata consente l'esercizio del potere sostitutivo in presenza dei presupposti indicati dall'art. 120 Cost., e quindi solo se il mancato rispetto delle sentenze della Corte costituzionale comporti «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

3.— In prossimità dell'udienza, la Regione Toscana ha depositato una memoria nella quale contesta quanto affermato dalla difesa statale ed insiste nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso.

In particolare, la difesa regionale sottolinea come gli obblighi informativi, che il comma 14 dell'art. 20 pone a carico della Regione in ordine all'attività svolta per l'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale, non possano considerarsi espressione di un coordinamento meramente informativo in tema di finanza pubblica. Non si tratterebbe, infatti, di una comunicazione di dati relativi al sistema finanziario regionale, ma di «un controllo di tipo gestionale da parte dello Stato sulle azioni poste in essere dalle Regioni per l'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale», con la conseguenza che, in esito alle suddette informazioni, lo Stato valuta la corretta conformazione alle sentenze della Corte da parte delle Regioni ed attiva il potere sostitutivo.

Quanto al comma 15 dell'art. 20, la ricorrente insiste sull'assunto che la norma in esame contempli un potere sostitutivo generalizzato, in evidente contrasto con il principio di specialità e tassatività enunciato dalla Corte costituzionale in questa materia.

Considerato in diritto

1.— La Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e, tra queste, dell'art. 20, commi 14 e 15, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 98 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 20, commi 14 e 15.

2.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 14, del d.l. n. 98 del 2011 non è fondata.

La norma impugnata si pone come principio fondamentale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost. La comunicazione, entro un termine stabilito, dei dati relativi alle attività intraprese ed agli atti giuridici posti in essere dalle Regioni per l'esecuzione delle sentenze di questa Corte è una delle condizioni indispensabili perché lo Stato possa avere un quadro completo ed aggiornato della situazione finanziaria complessiva. L'obbligo delle Regioni di fornire i dati in questione è imposto – come è precisato dalla norma censurata – ai soli fini del coordinamento della finanza pubblica, che non potrebbe essere concretamente ed efficacemente effettuato senza la preventiva ricognizione dei modi in cui le singole Regioni danno seguito alle sentenze di questa Corte aventi incidenza sull'ambito materiale in esame.

La giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica ha chiarito come la competenza statale in questo campo non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche l'esercizio di poteri amministrativi, di regolazione tecnica e – aspetto che riguarda il caso oggetto del presente giudizio – «di rilevazione di dati e di controllo» (sentenza n. 376 del 2003; in conformità, sentenze n. 229 e n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008). La previsione di un obbligo generale di comunicare i dati in questione non si pone pertanto come norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale basato sulla indefettibilità del presupposto cognitivo delle singole realtà ai fini della valutazione della coerenza unitaria dell'insieme.

Nessun obbligo di adottare specifici provvedimenti attuativi è imposto da questa norma alle Regioni; si prevede soltanto una collaborazione con lo Stato, a fini conoscitivi generali.

3.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 15, del d.l. n. 98 del 2011 non è fondata.

La Regione Toscana lamenta che la previsione, contenuta nella norma impugnata, dell'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo, «in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14», sia viziata da illegittimità costituzionale per motivi sia sostanziali sia procedurali.

3.1.— Dal punto di vista sostanziale, secondo la ricorrente, la legge statale attribuirebbe al Governo nazionale una sorta di potere di interpretazione autentica delle sentenze di questa Corte, poiché prevede l'esercizio del potere sostitutivo non solo nell'ipotesi di mancata conformazione di una Regione ad una sentenza, ma anche in quella di conformazione «non esatta».

La censura non è condivisibile.

L’art. 120 Cost. – esplicitamente richiamato dalla disposizione impugnata – pone tra i presupposti per l’esercizio del potere sostitutivo «la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Il Governo potrebbe ritenere che l’inerzia di una Regione nell’applicare una sentenza di questa Corte o la sua applicazione distorta siano idonee a ledere l’unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica, determinando disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie.

Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost.

Ove la singola Regione destinataria dell’esercizio del potere sostitutivo del Governo ritenesse errata l’interpretazione data da quest’ultimo di una o più decisioni di questa Corte poste a base dell’iniziativa statale, potrebbe, a tutela della propria autonomia, attivare i rimedi giurisdizionali ritenuti adeguati, ivi compreso il conflitto di attribuzione. L’ordinamento prevede, cioè, strumenti idonei ad evitare che l’interpretazione governativa delle decisioni di questa Corte possa essere unilateralmente imposta alle Regioni.

3.2.— Quanto al profilo procedurale della lamentata lesione dell’autonomia regionale, si deve notare che il legislatore statale non si è limitato a prevedere il generico esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, ma ha precisato che tale potere debba essere esercitato «in presenza dei presupposti», riferendosi alle condizioni indicate dall’art. 120, secondo comma, Cost., e «secondo le procedure di cui all’art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131».

Il citato 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) stabilisce che – decorso inutilmente il «congruo termine» assegnato dal Presidente del Consiglio dei ministri all’ente ritenuto inadempiente, per adottare i provvedimenti dovuti o necessari – il Consiglio dei ministri, «sentito l’organo interessato», su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, «adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario». Alla seduta del Consiglio dei ministri «partecipa» il Presidente della Giunta della Regione interessata.

Alla luce del quadro normativo fin qui delineato, si deve ritenere che la norma impugnata, con l’inciso «sentito il Presidente della regione interessata», aggiunge un quid pluris alle forme di coinvolgimento della Regione, destinataria dell’esercizio del potere sostitutivo, previste dall’art. 8 della legge n. 131 del 2003. La richiesta del parere del Presidente della Regione si pone come preventiva rispetto all’attivazione del procedimento previsto dall’art. 120, secondo comma, Cost., e dal citato articolo della legge ordinaria di attuazione. Essa, pertanto, non sostituisce la prevista partecipazione del Presidente della Giunta regionale alla riunione del Consiglio dei ministri, in cui si decide sulla proposta di esercizio del potere sostitutivo.

Intesa nel significato sopra esposto, la disposizione impugnata non determina alcuna lesione dell’autonomia costituzionalmente garantita delle Regioni.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promossa dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 14, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, promossa dalla Regione Toscana per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 15, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, promossa dalla Regione Toscana per violazione degli artt. 118 e 120, secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.