

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **311/2012** (ECLI:IT:COST:2012:311)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CASSESE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **12/12/2012**

Deposito del **20/12/2012**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2012**

Norme impugnate: Art. 35, c. 8°, 9°, 10° e 13°, del decreto legge 24/01/2012, n. 1, sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in legge 24/03/2012, n. 27.

Massime: **36834 36835 36836 36837 36838 36839 36840 36841 36842 36843 36844 36845 36846 36847 36848 36849**

Atti decisi: **ric. 35, 60, 82, 83 e 85/2012**

SENTENZA N. 311

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, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla

conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 24 febbraio, il 13 marzo, il 22-24 e il 23 maggio 2012, depositati il 28 febbraio, il 22 marzo, il 29 e il 31 maggio 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 35, 60, 83, 82 e 85 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Luca Antonini per la Regione Piemonte, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.— Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 35 del 2012), Veneto (reg. ric. n. 60 del 2012 e n. 83 del 2012), Toscana (reg. ric. n. 82 del 2012) e la Regione siciliana (reg. ric. n. 85 del 2012) hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

1.1.— Le ricorrenti lamentano tutte, con la sola eccezione della Regione siciliana, la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione e, tranne la Regione Toscana, la lesione degli articoli 3, 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione. La Regione Veneto deduce, inoltre, la violazione degli articoli 5, 41, 42, 81 e 97 Cost., nonché, quali parametri interposti, i principi di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). La Regione siciliana lamenta, invece, la violazione degli articoli 20, 36 e 43 del proprio statuto, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.

1.2.— Le Regioni Piemonte e Veneto hanno altresì chiesto la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate, ai sensi dell'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'articolo 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

2.— L'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 (d'ora in avanti, «art. 35») prevede misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica. In particolare, le norme censurate dalle ricorrenti riguardano il sistema di tesoreria unica e dettano la seguente disciplina.

2.1.— Il comma 8 dell'art. 35 stabilisce che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione. Restano escluse dall'applicazione della presente

disposizione le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni». L'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), prevede, fra l'altro, che gli istituti e le aziende di credito, tesorieri o cassieri degli enti e degli organismi pubblici di cui alla tabella A annessa alla medesima legge (che include Regioni ed enti locali), «effettuano, nella qualità di organi di esecuzione degli enti e degli organismi suddetti, le operazioni di incasso e di pagamento a valere sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Le entrate proprie dei predetti enti ed organismi, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracanon e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato, devono essere versate in contabilità speciale fruttifera presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Le altre entrate, comprese quelle provenienti da mutui, devono affluire in contabilità speciale infruttifera, nella quale devono altresì essere versate direttamente le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato. Le operazioni di pagamento sono addebitate in primo luogo alla contabilità speciale fruttifera, fino all'esaurimento dei relativi fondi».

2.2.— Il comma 9 dell'art. 35 dispone che «[e]ntro il 29 febbraio 2012 i tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso gli stessi alla data di entrata in vigore del presente decreto sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale. Il versamento della quota rimanente deve essere effettuato entro il 16 aprile 2012. Gli eventuali investimenti finanziari individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro da emanare entro il 30 aprile 2012, sono smobilizzati, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, entro il 30 giugno 2012 e le relative risorse versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Gli enti provvedono al riversamento presso i tesorieri e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesorieri o cassieri entro il 15 marzo 2012». La legge di conversione ha modificato questa disposizione: da un lato, le espressioni «entro il 29 febbraio 2012» ed «entro il 16 aprile 2012» sono state sostituite rispettivamente con «alla data del 29 febbraio 2012» e «alla data del 16 aprile 2012»; dall'altro lato, è stato aggiunto il periodo finale «Sono fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del presente provvedimento».

2.3.— Il comma 10 dell'art. 35 prevede che «[f]ino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesorieri o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale». La disposizione è stata interamente sostituita dalla legge di conversione con la seguente: «I tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono ad adeguare la propria operatività alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e relative norme amministrative di attuazione, il giorno successivo a quello del versamento della residua quota delle disponibilità previsto al comma 9. Nelle more di tale adeguamento i predetti tesorieri e cassieri continuano ad adottare i criteri gestionali previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279».

2.4.— Il comma 13 dell'art. 35 stabilisce che «[f]ermi restando gli ordinari rimedi previsti dal codice civile, per effetto delle disposizioni di cui ai precedenti commi, i contratti di tesoreria e di cassa degli enti ed organismi di cui al comma 8 in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere rinegoziati in via diretta tra le parti originarie, ferma restando la durata inizialmente prevista dei contratti stessi. Se le parti non raggiungono l'accordo, gli enti ed organismi hanno diritto di recedere dal contratto».

3.— La Regione Piemonte (reg. ric. n. 35 del 2012) ha impugnato i commi 8, 9, 10 e 13

dell'articolo 35, per violazione degli articoli 3, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 Cost.

3.1.— La Regione ricorrente, innanzitutto, sottolinea che le disposizioni impugnate, sospendendo le norme vigenti in materia di tesoreria previste dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato), avrebbero riportato in vigore «le norme risalenti agli anni Ottanta, quando il sistema di finanziamento degli enti territoriali aveva un carattere sostanzialmente derivato, poiché i trasferimenti statali costituivano la massima parte delle entrate dei suddetti enti». Di conseguenza, secondo la Regione, gli enti non avranno più disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario e «il tesoriere di ciascun ente potrà e dovrà soltanto curare pagamenti e riscossioni, senza potere gestire, però, la liquidità dell'ente, secondo le disposizioni e le decisioni di quest'ultimo». Ne deriverebbe una «grave limitazione» dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, che risulterebbero così privati di «un importante strumento di gestione finanziaria che ha permesso di conseguire risultati vantaggiosi». La ricorrente osserva, inoltre, che, sebbene in alcune occasioni si siano registrati «“abusi” di tale autonomia, con operazioni spregiudicate, il ritorno a una ben diversa stagione della storia delle autonomie territoriali, senza peraltro nemmeno prevedere una disciplina transitoria e senza alcuna forma di intesa o raccordo con gli enti territoriali, non appare consentito dall'attuale quadro costituzionale dell'autonomia finanziaria». In aggiunta, il legislatore sembrerebbe non aver tenuto conto del fatto che Regioni ed enti locali selezionano i propri tesorieri con gare pubbliche che consentono di ottenere le migliori condizioni di mercato; che le banche spesso garantirebbero sia interessi attivi e passivi più vantaggiosi, sia altre utilità senza costi per le amministrazioni; che, dunque, gli enti territoriali risulterebbero impoveriti dalla normativa censurata, «più di quanto ne beneficerebbe lo Stato, con un danno per tutto il sistema».

3.1.1.— Quanto al comma 8 dell'art. 35, la Regione rileva che, in base all'art. 119 Cost., agli enti territoriali sono riconosciute risorse autonome, tributi ed entrate proprie e alla Regione è riconosciuta anche una potestà esclusiva in relazione al sistema tributario regionale. Con la disposizione censurata, invece, si tornerebbe a imporre «il sistema di tesoreria unica, con riversamento obbligatorio nelle casse delle tesorerie statali, non solo in relazione alle entrate proprie derivanti dai tributi propri derivati, come la tassa di circolazione, che viene direttamente riscossa dalla Regione, o come Irap e addizionale Irpef (oggi accreditate presso il tesoriere regionale), ma anche riguardo a quelle derivanti dai tributi propri autonomi, espressione della potestà legislativa esclusiva riconosciuta alla Regione». Anche per i tributi autonomi, dunque, ricadenti nella sfera di competenza legislativa esclusiva della Regione, si verrebbe ad applicare l'obbligo di sottostare al regime di tesoreria unica, con conseguente «privazione della facoltà di gestirne la liquidità finanziaria». Tali conseguenze sarebbero incompatibili con le «nuove dimensioni costituzionali dell'autonomia finanziaria e normativa», in violazione degli artt. 3, per difetto di ragionevolezza, 117, terzo comma, sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e quarto comma, sulla potestà legislativa residuale in materia di sistema tributario regionale, e 119 Cost., sull'autonomia finanziaria.

Il «ripristino» della tesoreria unica, infatti, costituirebbe una misura che «travalica l'intero quadro degli ordinari strumenti di coordinamento della finanza pubblica». Tale assunto troverebbe conferma sia nel fatto che l'autonomia finanziaria implica la coincidenza dei centri di spesa e di provento per aumentare la responsabilizzazione degli amministratori pubblici (come previsto dall'art. 2, lettera u, della legge n. 42 del 2009), sia nella circostanza che l'esigenza di «gestire informazioni» tra centro e periferia avrebbe già trovato risposta nella istituzione del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), avviata dall'art. 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003).

Inoltre, la Regione sottolinea come, dagli anni ottanta del ventesimo secolo a oggi, la legislazione regionale sia nel frattempo intervenuta, prevedendo meccanismi diretti ad assicurare la chiarezza e la trasparenza della gestione finanziaria dell'ente regionale e stabilendo procedure di gara per la selezione degli istituti di credito cui affidare il servizio di tesoreria. Nel caso specifico, ad esempio, la Regione Piemonte ha stipulato una convenzione che garantisce all'amministrazione un tasso di interesse pari all'1,53 per cento lordo, superiore quindi a quello dell'1 per cento ottenibile dal conto fruttifero della Banca d'Italia.

La capacità amministrativa della Regione, dunque, sarebbe menomata sia rispetto alla possibilità di usare le eccedenze di cassa derivanti dalla gestione della liquidità in forme ancora più remunerative (come ad esempio la sottoscrizione di contratti pronti contro termine o obbligazioni), sia a causa della prassi che impedisce di stabilire un contatto diretto con le tesorerie provinciali della Banca d'Italia, dovendo necessariamente passare attraverso la mediazione dell'istituto bancario tesoriere. La perdita della gestione diretta della liquidità, pertanto, si rifletterebbe sulla capacità operativa della Regione, con conseguente lesione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Il «ripristino» del sistema di tesoreria unica, poi, colliderebbe con il processo di razionalizzazione, responsabilizzazione e trasparenza della spesa regionale in materia di sanità prevista dagli articoli 20 e 21 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), che hanno previsto la «perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale» e l'accensione di appositi conti di tesoreria intestati alla sanità. La normativa censurata, infatti, pregiudicherebbe, in modo irragionevole, le misure previste per la trasparenza e la verificabilità della spesa sanitaria regionale.

Il comma 8 dell'art. 35, inoltre, lederebbe la capacità amministrativa finanziaria delle Province e dei Comuni, con conseguente limitazione dell'autonomia regionale nel trasferire funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

In definitiva, il comma 8 dell'art. 35, «ripristinando per Regioni, inclusi gli enti del comparto sanitario, Province e Comuni un sistema di accentramento finanziario (e non quindi di mero coordinamento) configurato in ben altra stagione della storia dell'autonomia finanziaria e normativa degli enti territoriali», violerebbe gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in quanto «nessuna intesa è stata prevista con gli enti territoriali». Né tali profili di censura sarebbero attenuati dal fatto che la normativa censurata ha carattere «sospensivo», perché essa vanificherebbe un «sistema ormai radicato, oltretutto costruito dopo una non breve sperimentazione, creando per un periodo temporaneo un'alterazione destinata a produrre perdite finanziarie, problemi applicativi, ritardi nei pagamenti, e altre probabili disfunzioni che non appaiono pienamente giustificati in relazione ai benefici ritraibili considerando l'intero sistema che compone la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.».

3.1.2.— Con riguardo al comma 9 dell'art. 35, la Regione Piemonte prospetta innanzitutto le medesime argomentazioni formulate con riferimento al comma 8, di cui il primo costituirebbe «il risvolto operativo», con conseguente violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Inoltre, la ricorrente rileva l'irragionevolezza della disposizione, che pretenderebbe di avere una immediata operatività, con conseguenti difficoltà applicative. Infine, la Regione censura il previsto obbligo di smobilizzazione entro il 30 giugno 2012 degli investimenti finanziari effettuati da Regioni ed enti locali, investimenti la cui individuazione è rimessa ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro. Tale procedura, caratterizzata dall'intervento «di un decreto ministeriale di carattere normativo, sebbene non sia qualificato come tale, nell'ambito della

competenza legislativa concorrente relativa al coordinamento della finanza pubblica», violerebbe anche l'art. 117, comma sesto, Cost.

3.1.3.— Anche il comma 10 e il comma 13 dell'art. 35 rappresenterebbero un «risvolto operativo» del comma 8 e lederebbero, quindi, gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Il comma 10, infatti, vincolerebbe gli istituti che gestiscono i servizi di tesoreria regionali e locali a usare «prioritariamente le risorse residue, giacenti sui conti degli enti territoriali (e relative alle loro entrate proprie), già nella fase transitoria e prima ancora del completo riversamento nella tesoreria statale, con una ulteriore lesione dell'autonomia degli enti territoriali e delle rispettive capacità di programmazione». Il comma 13, stabilendo ex lege la possibilità di recesso in caso di mancato accordo tra enti e istituti di credito circa la rinegoziazione dei tassi di interesse, offrirebbe una «copertura» alla ipotesi che gli enti territoriali possano subire una rideterminazione dei tassi in senso a loro non favorevole.

3.2.— Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le proposte censure di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

La difesa dello Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la genericità dei profili di lesione rilevati e per difetto di legittimazione attiva relativamente alla tesoreria degli enti locali. Nel merito, il ricorso sarebbe non fondato perché il ritorno al sistema unificato di tesoreria rappresenterebbe «un ovvio strumento di coordinamento della finanza pubblica, a cui il legislatore statale è ricorso nell'attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici centrale e locali». La giurisprudenza costituzionale (in particolare le sentenze n. 237 e 284 del 2009), inoltre, consentirebbe al legislatore statale interventi puntuali diretti a imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche quando questi vengono a incidere sull'autonomia regionale di spesa, per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare l'equilibrio della finanza pubblica complessiva e nel perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.

3.3.— In data 12 novembre 2012, la Regione Piemonte ha depositato nella cancelleria di questa Corte una memoria illustrativa, con la quale sono ribadite le censure prospettate nel ricorso. La ricorrente, inoltre, contesta le argomentazioni formulate dalla difesa dello Stato, ritenendo inconferente il richiamo alle sentenze n. 237 e n. 284 del 2009, mentre, a sostegno delle proprie ragioni, menziona le pronunce n. 193 e n. 223 del 2012.

Con la prima, la Corte ha precisato che «possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che “si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo dei suddetti obiettivi”». La disciplina censurata, invece, non solo non si sarebbe posta «il problema della qualificazione delle norma come principio fondamentale - peraltro davvero difficile da sostenere dato il carattere puntuale della misura - ma manca anche una delle due condizioni sopra indicate: se, da un lato, infatti la disposizione impugnata ha carattere transitorio, valendo sino al 31 dicembre 2014, dall'altro essa si traduce in termini che non lasciano alcuno spazio all'autonomia regionale, che rimane compresa in una disciplina che dispone “in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”».

Con la sentenza n. 223 del 2012, la Corte ha precisato che «l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è (...) suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale».

La Regione, inoltre, dà conto dei danni economici che la normativa censurata avrebbe già prodotto sui tassi di interesse applicati dall'istituto di credito affidatario del servizio di tesoreria regionale. Essa, poi, lamenta che lo Stato avrebbe usato le risorse sottratte al sistema delle autonomie non solo per emettere una minore quantità di titoli, ma anche per incrementare un fondo volto esclusivamente a pagare i debiti dei Ministeri per consumi intermedi. La ricorrente, in aggiunta, segnala le disfunzioni che si sarebbero già verificate con riferimento all'apertura delle contabilità speciali di tesoreria unica intestate alle diverse amministrazioni. Infine, la Regione Piemonte osserva che le modifiche introdotte in sede di conversione ai commi 9 e 10 dell'art. 35 non avrebbero carattere satisfattivo, rimanendo così invariate le ragioni dedotte nel ricorso.

4.— La Regione Veneto (reg. ric. n. 60 del 2012) ha impugnato i commi 8, 9 e 10 dell'articolo 35, per violazione degli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e, quale parametro interposto, della legge 5 maggio 2009, n. 42. Con successivo ricorso (reg. ric. n. 83 del 2012), la Regione Veneto ha impugnato, fra l'altro, i commi 8, 9, 10 e 13 dell'art. 35, nel testo risultante dalla conversione in legge n. 27 del 2012, per violazione dei medesimi parametri e indicando quali norme interposte i principi di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009.

4.1.— Con il primo ricorso (reg. ric. n. 60 del 2012), la Regione, in via preliminare, rappresenta che il contratto di affidamento del servizio di tesoreria attualmente in essere costituisce per l'amministrazione regionale una «fonte di entrata». La ricorrente rileva, poi, che la normativa censurata, «in spregio a precisi vincoli costituzionali», produrrebbe l'effetto di «concentrare presso la tesoreria unica dello Stato (...) tutto il patrimonio in numerario della Regione: a) quello formato da trasferimenti dello Stato; b) il portato delle entrate tributarie proprie; e c) il risultato della propria attività afferente ai rapporti esclusivi, di diritto pubblico o di diritto privato». Ciò nonostante, la Regione lamenta l'assenza di una «qualsiasi forma di raccordo tra Ministero dell'economia e destinatari degli effetti della norma», il che sarebbe confermato dal fatto che l'amministrazione regionale non avrebbe ancora ricevuto alcuna comunicazione formale dallo Stato circa le modalità con cui dovrà essere attivato e gestito il servizio di tesoreria.

La ricorrente si sofferma, inoltre, sulla giurisprudenza costituzionale in materia di tesoreria unica, rilevando che essa dovrebbe essere collocata «in un contesto di finanza territoriale caratterizzato non dall'autonomia del prelievo tributario, ma (...) da una larga prevalenza dei trasferimenti erariali». Ciò renderebbe anacronistiche le precedenti sentenze in materia, atteso che il quadro di riferimento attuale sarebbe profondamente mutato, soprattutto in considerazione della riforma costituzionale del 2001 e a sèguito della crisi economico-finanziaria e dell'ulteriore aumento del debito pubblico.

4.1.1.— La Regione Veneto lamenta, in primo luogo, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché del principio di ragionevolezza. Ad avviso della ricorrente, infatti, o le disposizioni impugunate «perseguono l'obiettivo di attribuire allo Stato liquidità di cui disporre», così privando le Regioni e gli enti locali di risorse loro proprie, oppure la normativa impugnata, «dovendosi escludere che le somme riversate nelle casse centrali possano, per ciò solo, entrare nella libera disponibilità dello Stato, è priva di senso, assolutamente irragionevole e contraddittoria», in quanto essa genererebbe sprechi, non renderebbe più chiaro il sistema di contabilità locale e priverebbe di liquidità gli istituti di credito, impedendo loro di finanziare le imprese. L'irragionevolezza della normativa censurata, inoltre, risiederebbe sia nella totale assenza di una disciplina transitoria, sia nella natura temporanea della misura di sospensione del regime di tesoreria mista previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997, che produrrebbe «una disciplina altalenante, costituita, per un verso, dalla reviviscenza provvisoria di un corpo normativo datato, incostituzionale, privo degli strumenti di attuazione, e, per l'altro, dal congelamento di un sistema di tesoreria conforme a Costituzione, rispettoso delle autonomie e rodato nel tempo». Le irragionevolezza e le lacunosità della disciplina impugnata, poi, non

possono, ad avviso della Regione Veneto, non riflettersi in termini negativi sull'erogazione dei servizi da parte dell'amministrazione, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.

4.1.2.— La ricorrente invoca l'art. 41 Cost., in quanto la normativa censurata lederebbe il principio di tutela della concorrenza garantito dalla facoltà delle Regioni di detenere le proprie risorse presso tesorieri scelti con gara. In particolare, il legislatore statale si sarebbe inserito nel rapporto contrattuale di diritto privato, in essere tra la Regione e l'istituto di credito affidatario del servizio di tesoreria, «in modo improvvido e autoritativo, in assenza di presupposti facoltizzanti» e senza alcuna ragione di «utilità sociale».

4.1.3.— La Regione Veneto, poi, ritiene la normativa impugnata lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica. Per un verso, il ripristino del sistema di tesoreria unica, pur essendo motivato dalla esigenza di raccogliere liquidità, non consentirebbe di ottenere risparmi di spesa, generando invece sprechi e disfunzioni. Per altro verso, le disposizioni censurate non si limiterebbero a porre principi, ma interverrebbero «con previsioni specifiche e sedicentemente autoapplicative che incidono sull'autonomia». Parimenti lesivo sarebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., laddove il comma 9 dell'art. 35 prevede che sia un decreto ministeriale a individuare gli eventuali investimenti finanziari da smobilizzare.

4.1.4.— La ricorrente lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto le disposizioni impuginate lederebbero l'autonomia amministrativa delle Regioni e degli enti locali perché sottrae loro la possibilità di gestire in modo libero e responsabile il proprio servizio di tesoreria. La disciplina impugnata, poi, renderebbe più difficile l'accesso di Regioni ed enti locali alle risorse proprie necessarie per svolgere le funzioni amministrative loro attribuite e costringerebbe tali enti a una sicura perdita patrimoniale. Infine, vi sarebbe una violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, i quali imporrebbero che la gestione del servizio di tesoreria sia affidato al livello di governo più vicino al cittadino.

4.1.5.— Ulteriore parametro invocato dalla Regione Veneto è l'art. 119 Cost., in quanto la scelta di «distrarre risorse finanziarie dalle tesorerie decentrate per riversarle in quella statale si pone in netto contrasto con l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti che se ne vedono spogliati».

In particolare, l'autonomia di entrata sarebbe lesa perché verrebbero sottratte al sistema di tesoreria regionale le entrate proprie delle Regioni e perché verrebbe violata l'autonomia stessa di creare entrate, sotto forma di maggiori interessi. La ricorrente osserva, infatti, che l'autonomia finanziaria riconosciuta dalla Costituzione sarebbe innanzitutto «un'autonomia sul reperimento di risorse e tali sono anche quelle derivanti da interessi maturati sulla disponibilità del denaro».

Inoltre, sarebbe violata l'autonomia di spesa per i seguenti motivi: il controllo sulla gestione finanziaria regionale precluderebbe la disponibilità delle somme occorrenti alle Regioni stesse per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali; la smobilizzazione degli eventuali investimenti finanziari prevista dal comma 9 dell'art. 35 inciderebbe sulla pianificazione finanziaria degli enti, «alterando in maniera definitiva le scelte di spesa da questi compiute»; il comma 10 dell'art. 35 stabilirebbe una priorità di utilizzo della liquidità da parte dei tesorieri regionali. In definitiva, le disposizioni impuginate sarebbero in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 2, comma 2, della legge n. 42 del 2009, in particolare quelli in materia di «trasparenza del prelievo» ed «efficienza nell'amministrazione dei tributi» (lettera c), «tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa» (lettera p), «trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità» (lettera dd), «tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione» delle risorse (lettera ii), «certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di



finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite» (lettera ll).

4.1.6.— La ricorrente censura l'art. 35, commi 8, 9 e 10 anche per violazione del principio di leale collaborazione, lamentando che tali disposizioni siano state approvate senza alcuna forma di dialogo o di raccordo con le Regioni e per di più mediante l'uso della decretazione d'urgenza. Sarebbe quindi mancata la «lealtà istituzionale» a cui si riferisce l'art. 2, comma 2, lettera b), della legge n. 42 del 2009.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 120 Cost. In primo luogo, mancherebbero i presupposti dell'intervento sostitutivo, non ravvisabile nella sola enunciazione della tutela dell'unità economica evocata dall'incipit del comma 8 dell'art. 35. In secondo luogo, le misure previste dalla disciplina censurata appaiono inidonee e sproporzionate rispetto allo scopo perseguito, perché o esse sono finalizzate a drenare liquidità nelle casse dello Stato, e allora sarebbero illegittime per lesione delle autonomie o irragionevoli in quanto «per soddisfare esigenze statali piega enti territoriali, banche e imprese»; oppure esse sarebbero «prive di senso perché assegn[ano] allo Stato risorse inutilizzabili spezzando il nesso di corrispondenza tra autonomia di prelievo e autonomia di gestione». In terzo luogo, non sarebbe rispettato il principio di sussidiarietà, in quanto il sistema di tesoreria si collocherebbe al livello di governo più lontano dai cittadini. In quarto luogo, sarebbe leso il principio di leale cooperazione istituzionale.

Parimenti violato sarebbe l'art. 42 Cost., perché la disciplina censurata rappresenterebbe «una macroscopica e maldestra forma di “espropriazione” della proprietà in capo alle Regioni e agli enti locali». Essa, infatti, ad avviso della ricorrente, sottrarrebbe alle Regioni la libera gestione delle risorse proprie; diminuirebbe il rendimento di queste ultime in termini di interessi; si insinuerebbe «unilateralmente e con effetti sostanzialmente caducatori su un rapporto contrattuale legittimamente in corso tra le parti in esecuzione di norme imperative rispettose della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni»; esigerebbe la smobilizzazione degli eventuali investimenti finanziari.

La Regione Veneto, inoltre, rileva la violazione dell'art. 81 Cost., in quanto la disciplina censurata importerebbe nuove e maggiori spese, contestualmente decurtando le entrate e senza indicare i mezzi per farvi fronte. La ricorrente, poi, lamenta la violazione del principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost., perché le disposizioni impugnate avrebbero la pretesa di «imporre unilateralmente, con discipline a carattere derogatorio e suppostamente straordinario, il sacrificio delle autonomie per far fronte alle esigenze di cassa». Da ultimo, la Regione sottolinea la propria legittimazione a far valere lesioni delle attribuzioni costituzionali degli enti locali.

4.2.— Con il secondo ricorso (reg. ric. n. 83 del 2012), la Regione Veneto rileva, innanzitutto, che le disposizioni normative di cui all'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 sono state quasi integralmente confermate in sede di conversione. I motivi di censura prospettati sono i medesimi dedotti con il precedente ricorso (reg. ric. n. 60 del 2012), fatte salve le doglianze riferite al comma 13 dell'art. 35, prima non impugnato. Al riguardo, la ricorrente lamenta in particolare la violazione degli articoli 41 e 119 Cost., in quanto la disposizione pretenderebbe di condizionare illegittimamente l'autonomia contrattuale della Regione relativamente alla gestione delle proprie risorse. In aggiunta, la facoltà di rinegoziazione, considerata ex parte privata, avrebbe «la mera funzione di compensare il periodo eventualmente “perso” a causa della reintroduzione della tesoreria unica con l'introduzione di più favorevoli condizioni negoziali, circostanza, quest'ultima, che, ex parte pubblica, si traduce nell'ulteriore danno dell'assoluta incertezza di poter nuovamente godere del contratto in allora stipulato, se non, addirittura, nella certezza della reformatio in pejus».

4.3.— In entrambi i giudizi, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le proposte censure di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

La difesa dello Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la genericità dei profili di lesione rilevati e per difetto di legittimazione attiva relativamente alla tesoreria degli enti locali.

Nel merito, il ricorso sarebbe non fondato perché il ritorno al sistema unificato di tesoreria costituirebbe «un ovvio strumento di coordinamento della finanza pubblica, a cui il legislatore statale è ricorso nell'attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici centrale e locali». La difesa dello Stato osserva, poi, che le norme impugnate non hanno alcuna incidenza sull'autonomia di spesa della Regione che, utilizzando la tesoreria unica, conserva intatti i poteri e la capacità di disporre il pagamento delle somme secondo le proprie discipline e procedure. Inoltre, la parte resistente precisa, da un lato, che la finanza regionale è ancora in buona parte alimentata da trasferimenti statali e da quote di tributi erariali, e dall'altro, che «non appare meritevole di tutela l'interesse palesato dalla Regione (...) a lucrare gli interessi attivi che la banca tesoriera le accorda sulla giacenza liquida». La disciplina censurata sarebbe volta a limitare «il fenomeno delle abnormi giacenze di cassa delle tesorerie locali, utilizzate per ricavarne proventi finanziari dal sistema bancario, e a stimolare gli enti locali ad immettere tempestivamente nel sistema i flussi di liquidità di cui sono gestori».

4.4.— In data 12 novembre 2012 la Regione Veneto ha depositato nella cancelleria di questa Corte, per entrambi i giudizi, due memorie illustrative di identico tenore, con le quali sono ribaditi i motivi di censura.

La ricorrente respinge l'eccezione di carenza di legittimazione attiva della Regione relativamente alla tesoreria degli enti locali, dato che l'art. 9 della legge n. 131 del 2003 non subordinerebbe ad alcuna richiesta ufficiale da parte degli enti locali la legittimazione regionale a ricorrere alla Corte: tale richiesta sarebbe di natura facoltativa e la giurisprudenza costituzionale ammetterebbe questo tipo di denuncia.

Nel merito, la Regione Veneto sottolinea che la disciplina censurata sarebbe in contrasto con la lettera e lo spirito della riforma costituzionale del 2001 e, relativamente al versamento delle risorse proprie regionali, con la giurisprudenza costituzionale in materia di tesoreria unica (in particolare la sentenza n. 94 del 1981), nonché, quanto alle risorse trasferite, con l'autonomia regionale.

5.— La Regione Toscana (reg. ric. n. 82 del 2012) ha impugnato, fra l'altro, i commi 8, 9 e 10 dell'art. 35, come risultanti dalla conversione in legge del decreto-legge n. 1 del 2012, per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost.

5.1.— La ricorrente, innanzitutto, osserva che, con il ritorno al vecchio sistema di tesoreria unica disposto dalla disciplina censurata, le Regioni non avranno più disponibilità diretta delle proprie risorse depositate presso il sistema bancario: il tesoriere di ciascun ente potrà soltanto curare pagamenti e riscossioni, senza poter gestire la liquidità dell'ente, secondo le disposizioni e le decisioni di quest'ultimo. Ciò determinerebbe una grave limitazione dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, così privati di un importante strumento di gestione finanziaria, oltre che di una notevole liquidità, anche in considerazione del venir meno dell'entrata derivante dagli interessi garantiti dal sistema bancario (maggiori rispetto a quelli della Banca d'Italia).

Ne discende che le disposizioni impugnate lederebbero l'autonomia finanziaria delle Regioni nel gestire le loro risorse di cui all'art. 119, primo comma, Cost. Sarebbero violati, poi, l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto la normativa censurata, lungi dal costituire un principio di coordinamento della finanza pubblica, detterebbe vincoli puntuali e misure di dettaglio in una materia di competenza concorrente. Inoltre, le disposizioni impugnate lederebbero gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, quarto comma,

Cost., perché non sarebbe rispettata la corrispondenza tra le risorse finanziarie disponibili e le funzioni attribuite in titolarità a ciascun ente territoriale. Infine, la disciplina censurata avrebbe l'effetto di sopprimere spazi di autonomia finanziaria già riconosciuti alle Regioni e detterebbe norme direttamente contrastanti con i principi desumibili dall'art. 119 Cost.

5.2.— Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le proposte censure di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

La difesa dello Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la genericità dei profili di lesione rilevati e per difetto di legittimazione attiva relativamente alla tesoreria degli enti locali.

Nel merito, il ricorso sarebbe non fondato perché il ritorno al sistema unificato di tesoreria sarebbe «un ovvio strumento di coordinamento della finanza pubblica, a cui il legislatore statale è ricorso nell'attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici centrale e locali». Inoltre, rileva la difesa dello Stato che «l'accentramento temporaneo di tutte le giacenze di finanza pubblica nella tesoreria unica appare come una misura strutturalmente necessaria (e con ciò espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza statale e locale) ad assicurare la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che è la finalità complessiva di tutte le misure adottate con l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, come chiarisce la rubrica della disposizione stessa».

5.3.— In data 13 novembre 2012 la Regione Toscana ha depositato nella cancelleria di questa Corte una memoria illustrativa, con la quale sono ribaditi i motivi di ricorso. In particolare, la ricorrente sottolinea che la disciplina censurata, avendo carattere puntuale e di dettaglio, non soddisferebbe le condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale per poter essere ritenuto un principio di coordinamento della finanza pubblica. Quanto infine alla situazione di crisi economico-finanziaria che legittimerebbe la normativa impugnata, la Regione Toscana richiama la sentenza n. 151 del 2012, in cui la Corte ha affermato che lo Stato «deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale»: condizione questa che, ad avviso della ricorrente, non sarebbe rispettata dalla disciplina censurata.

6.— La Regione siciliana (reg. ric. n. 85 del 2012) ha impugnato i commi 8, 9, 10 e 13 dell'art. 35, per violazione degli articoli 20, 36 e 43 dello statuto e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.

6.1.— La ricorrente rileva innanzitutto che l'applicabilità alla Regione siciliana del sistema di tesoreria unica previsto dalla disciplina impugnata discende non solo dalla mancanza di apposita clausola di esclusione, «ma dallo stesso ambito dei destinatari individuati nei soggetti giuridici ai quali si applicava in precedenza (e dovrebbe nuovamente applicarsi dal 1° gennaio 2015) il cosiddetto sistema misto». Inoltre, la ricorrente osserva come il regime di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984 mai era stato applicato in passato alle Regioni. Tale regime, che non lascerebbe alcuna disponibilità in giacenza presso la tesoreria regionale, sarebbe lesivo dell'autonomia regionale perché impedirebbe all'ente di «adempiere tempestivamente ai propri compiti istituzionali».

La normativa impugnata contrasterebbe con l'art. 36 dello statuto siciliano (in base al quale «Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima»), e con le relative norme di attuazione, in particolare l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché con l'art. 20 dello statuto, ai sensi del quale nella Regione siciliana l'esercizio di tutte le funzioni amministrative fa capo al Presidente e agli assessori. Inoltre, la disciplina censurata disattenderebbe il principio dell'esclusione

dalla tesoreria unica delle entrate proprie e, dal momento che «non configura mere modalità tecnico-contabili per il versamento di somme dovute dallo Stato alla Regione ma, quantomeno, una deroga alle norme di attuazione dello statuto di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965 – non può essere introdotta con legge ordinaria senza violare l’art. 43 dello Statuto che stabilisce l’apposita procedura da seguire».

Infine, la Regione siciliana sottolinea che le disposizioni impugnate, anche laddove coerenti con l’assetto delle competenze delineato dagli artt. 117 e 119 Cost., violerebbero comunque la clausola di salvaguardia prevista dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

6.2.— Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le proposte censure di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

La difesa dello Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la genericità dei profili di lesione rilevati e per difetto di legittimazione attiva relativamente alla tesoreria degli enti locali.

Nel merito, il ricorso sarebbe non fondato perché il ritorno al sistema unificato di tesoreria rappresenterebbe «un ovvio strumento di coordinamento della finanza pubblica, a cui il legislatore statale è ricorso nell’attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici centrale e locali». E la sua «sola e palese» finalità «è l’incremento della giacenza di cassa dello Stato, allo scopo di limitare il ricorso all’emissione di titoli di debito pubblico necessari per procurare la liquidità a breve termine dello Stato e degli enti pubblici, e così concorrere (con le altre misure contestualmente adottate) a contenere i tassi di interesse sul debito nell’attuale contingenza di grave tensione su tali tassi». Quanto al comma 13 dell’art. 35, ad avviso della parte resistente «inspiegabilmente impugnato» dalla Regione siciliana, esso sarebbe giustificato anche dalla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, data l’evidente ricaduta che la disciplina censurata può avere sui rapporti negoziali in corso con i soggetti affidatari dei servizi di tesoreria degli enti locali.

### *Considerato in diritto*

1.— Con cinque ricorsi, iscritti rispettivamente ai nn. 35, 60, 82, 83 e 85 del reg. ric. 2012, quattro Regioni – Piemonte, Veneto, Toscana e Regione siciliana – hanno impugnato, fra l’altro, l’articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, con riferimento ai seguenti parametri: gli articoli 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., il principio di leale collaborazione, le norme interposte di cui all’art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), e, con riguardo alla Regione siciliana, gli articoli 20, 36 e 43 dello statuto regionale, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e l’articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione. Le Regioni Piemonte e Veneto hanno altresì chiesto la sospensione dell’efficacia delle disposizioni impugnate, ai sensi dell’articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse dalle Regioni Toscana e Veneto e

dalla Regione siciliana con i medesimi ricorsi, che devono essere riservate ad altre pronunce.

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

2.— Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 35 del 2012) e Veneto (reg. ric. n. 60 del 2012) hanno impugnato l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 prima che il decreto fosse convertito in legge. In sede di conversione, i commi 9 e 10 dell'art. 35 sono stati modificati.

2.1.— Con riguardo al comma 9, la legge di conversione n. 27 del 2012, da un lato, ha sostituito le espressioni «entro il 29 febbraio 2012» ed «entro il 16 aprile 2012» con, rispettivamente, «alla data del 29 febbraio 2012» e «alla data del 16 aprile 2012»; dall'altro lato, ha aggiunto il periodo finale «Sono fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del presente provvedimento».

Tali innovazioni non alterano il contenuto sostanziale della disciplina originariamente dettata dal comma 9, oggetto di specifica censura da parte delle Regioni Piemonte e Veneto nei rispettivi ricorsi. Ne deriva che le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 «possono essere agevolmente trasferite sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione, senza che la materia del contendere possa ritenersi al riguardo cessata, perché le innovazioni introdotte sono inidonee a risolvere i punti di interesse» (ex plurimis, sentenza n. 153 del 2011).

2.2.— Il comma 10, nel testo originario, prevedeva che «[f]ino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesorieri o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale». La legge di conversione ha sostituito questa disposizione con la seguente: «I tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono ad adeguare la propria operatività alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e relative norme amministrative di attuazione, il giorno successivo a quello del versamento della residua quota delle disponibilità previsto al comma 9. Nelle more di tale adeguamento i predetti tesorieri e cassieri continuano ad adottare i criteri gestionali previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279».

L'attuale formulazione del comma 10 detta una disciplina transitoria per l'entrata in vigore del sistema di tesoreria unica, prevedendo che, fino al riversamento delle giacenze degli enti nei conti fruttiferi della Tesoreria erariale, continua ad applicarsi il regime di tesoreria unica cosiddetta mista regolato all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato), e ora sospeso fino al 31 dicembre 2014. L'attuale formulazione dell'art. 35, comma 10, diversamente da quanto disposto dal precedente testo, non indica alcun criterio di priorità circa l'utilizzo delle risorse depositate presso gli enti per far fronte ai loro pagamenti. La modificazione apportata alla disposizione impugnata - che non risulta aver avuto medio tempore applicazione - è dunque pienamente soddisfattiva delle pretese avanzate dalle ricorrenti, ad avviso delle quali la priorità di utilizzo della liquidità da parte dei tesorieri regionali prevista dal testo originario della disposizione impugnata era da ritenersi lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti. Può quindi essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 35, comma 10, del decreto-legge n. 1 del 2012 dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., e dalla Regione Veneto, in relazione agli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009 (ex plurimis, sentenza n. 153 del 2011).

3.— Vanno preliminarmente esaminate le due eccezioni sollevate dalla difesa dello Stato, la quale ritiene che tutti i ricorsi siano inammissibili per la genericità dei profili di lesione prospettati e per difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti con riguardo al sistema di tesoreria degli enti locali.

3.1.— La prima eccezione non è fondata, in quanto, nonostante l'ampiezza delle censure formulate, le ricorrenti indicano con precisione le attribuzioni costituzionali che sarebbero lese dalla normativa impugnata, con particolare riferimento alla potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), all'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e all'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

3.2.— Anche la seconda eccezione va respinta. Questa Corte ha affermato in più occasioni che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», perché «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

4.— Ancora in via preliminare, va esaminata l'ammissibilità delle censure riferite a parametri diversi da quelli di cui al Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

4.1.— Questa Corte ha più volte precisato che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorquando la violazione denunciata sia “potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni” (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011)» (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2012).

Tali requisiti di ammissibilità non sono soddisfatti dalle censure sollevate dalla Regione Veneto nei confronti sia dell'art. 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, sia dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, dello stesso decreto-legge, convertito, con modificazione, dalla legge n. 27 del 2012, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 Cost., né dalla censura prospettata dalla Regione Piemonte nei confronti dell'art. 35, comma 9, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la denunciata violazione di questi parametri non rileva sul piano della distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni, né le ricorrenti hanno indicato in quale modo l'asserita lesione di dette disposizioni ridonderebbe sulle attribuzioni regionali.

4.2.— Sono ammissibili, invece, le censure sollevate nei confronti dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 dalla Regione Piemonte in riferimento rispettivamente all'art. 3 Cost. e dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché la lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione viene prospettata in stretta correlazione con l'asserita lesione delle attribuzioni riconosciute alle Regioni dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Entrambe le ricorrenti assumono che la normativa impugnata difetterebbe di ragionevolezza per la totale assenza di una disciplina transitoria e per la natura temporanea della misura di sospensione del regime di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Ciò produrrebbe, in particolare ad avviso della Regione Veneto, «una disciplina altalenante, costituita, per un verso, dalla reviviscenza provvisoria di

un corpo normativo datato, incostituzionale, privo degli strumenti di attuazione, e, per l'altro, dal congelamento di un sistema di tesoreria conforme a Costituzione, rispettoso delle autonomie e rodato nel tempo», con evidenti ricadute negative sull'erogazione dei servizi da parte dell'amministrazione. Così argomentando, le Regioni Piemonte e Veneto «hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della "possibile ridondanza" sul riparto di competenze della denunciata violazione» (sentenza n. 199 del 2012), evidenziando la potenziale lesione della loro autonomia finanziaria e amministrativa (art. 118 e 119 Cost.) che deriverebbe dalla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

5.— Nel merito, tutte le ricorrenti censurano la temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 (regime introdotto per Regioni ed enti locali e poi esteso anche a università statali ed enti del servizio sanitario) e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica regolato dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici).

In via preliminare, è quindi necessario ricostruire il complesso quadro normativo in cui si collocano le disposizioni censurate. In particolare, il processo di riforma del sistema di tesoreria dello Stato, avviato negli anni ottanta del ventesimo secolo con l'acuirsi dell'emergenza finanziaria per meglio regolare i flussi di liquidità dei soggetti pubblici, è stato scandito da tre principali interventi legislativi, tutti ispirati dall'unitario disegno di contenere il fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Dapprima, la legge n. 720 del 1984 ha introdotto il sistema di tesoreria unica per gli enti e gli organismi del settore pubblico allargato. Successivamente, il decreto legislativo n. 279 del 1997 ha istituito il regime di tesoreria unica cosiddetta mista per Regioni ed enti locali (applicato poi anche a università statali ed enti del servizio sanitario nazionale). Da ultimo, l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha sospeso la vigenza del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista fino al 31 dicembre 2014, disponendo la temporanea applicazione del regime introdotto nel 1984.

5.1.— La legge n. 720 del 1984 prevede un sistema di tesoreria di tipo "binario", così come definito da questa Corte (sentenza n. 243 del 1985), per cui gli enti pubblici del settore pubblico allargato sono stati divisi in due elenchi.

Per quelli indicati nella tabella A - che in origine includeva i Comuni, ma non le Regioni - è applicato un regime di tesoreria unica con conti presso servizi di tesoreria provinciale dello Stato, suddivisi in due sottoconti: uno infruttifero, per le entrate di provenienza statale; uno fruttifero, per le entrate cosiddette proprie, ossia quelle «costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracanon e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato». L'interesse da riconoscere al sottoconto fruttifero è stabilito, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, «in una misura compresa fra il valore dell'interesse corrisposto per i depositi sui libretti postali di risparmio e quello previsto per i buoni ordinari del Tesoro a scadenza trimestrale» (art. 1, comma 3, della legge n. 720 del 1984). Il tasso, che è stato in passato anche del 3,50 per cento lordo, è oggi pari all'1 per cento lordo (decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 13 maggio 2011 - "Rideterminazione del tasso di interesse da corrispondere sulle somme versate sulle contabilità speciali fruttifere degli enti ed organismi pubblici").

Quanto agli enti indicati nella tabella B - dove dal 1984 al 2001 sono state incluse le Regioni a statuto ordinario e fino al 2009 quelle a statuto speciale e le Province autonome - è invece previsto, secondo il meccanismo di cui all'articolo 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1981), un limite massimo alla liquidità disponibile in cassa calcolato in base al bilancio di competenza degli enti medesimi (limite in origine pari al 12 per cento, poi progressivamente ridotto al 3 per cento): eventuali somme in eccesso debbono essere riversate

dagli istituti di credito degli enti in conti presso la Tesoreria dello Stato.

5.2.— L'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 - i cui effetti sono ora sospesi fino al 31 dicembre 2014 dalla normativa impugnata - ha invece introdotto per Regioni ed enti locali (e poi anche per le università statali e gli enti del servizio sanitario) un regime di tesoreria unica cosiddetta mista. In base ad esso, tutte «le disponibilità derivanti dalle entrate diverse da quelle» riconducibili direttamente o indirettamente allo Stato - le quali debbono essere mantenute su conti infruttiferi presso la Tesoreria erariale - possono essere tenute dagli enti presso i propri servizi di tesoreria. A garanzia delle casse erariali, il regime prevede alcuni accorgimenti, come ad esempio l'obbligo per gli enti di usare per i pagamenti prioritariamente le somme escluse dal riversamento nella Tesoreria erariale (art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 279 del 1997).

Il regime di tesoreria unica cosiddetta mista è stato applicato alle Regioni a statuto ordinario dal 2001, con contestuale spostamento di tali enti dalla tabella B alla tabella A della legge n. 720 del 1984 (art. 66, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001»; circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 13 febbraio 2001, n. 8, sulle Regioni a statuto ordinario e il nuovo sistema di tesoreria unica). L'estensione alle Regioni a statuto speciale e Province autonome è stata prevista a partire dal 2009, con l'art. 77-quater, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

5.3.— L'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha previsto la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista introdotto nel 1997 e, contestualmente, l'applicazione del sistema regolato dall'art. 1 della legge n. 720 del 1984. In tal modo, gli enti locali sono rientrati nell'ambito di applicazione del regime cui erano stati sottoposti fino al 1997, mentre le Regioni, per la prima volta, sono assoggettate al sistema di tesoreria unica previsto per gli enti inclusi nella tabella A della legge n. 720 del 1984.

Come evidenzia la stessa rubrica dell'art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica), la scelta di sospendere temporaneamente il regime di tesoreria unica cosiddetta mista si inserisce nell'ambito di interventi diretti a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Dai lavori preparatori si evince, inoltre, che la disciplina impugnata trova origine nell'esigenza di adottare una modalità di gestione della liquidità che, considerata la gravità dell'attuale situazione economico-finanziaria, permetta allo Stato di minimizzare il ricorso al mercato per reperire risorse.

L'applicazione del sistema di tesoreria unica in luogo di quello di tesoreria unica cosiddetta mista ha consentito, secondo quanto riportato negli atti del giudizio, di far confluire nelle casse dello Stato quasi nove miliardi di euro e, in base alle stime compiute dal Governo, ciò dovrebbe garantire un risparmio nella emissione di titoli, al netto delle spese di interesse da corrispondere agli enti, pari a oltre mezzo miliardo di euro in tre anni. In definitiva, secondo quanto emerge anche dalla relazione illustrativa, con l'art. 35 il legislatore ha inteso perseguire un obiettivo - quello di ridurre il fabbisogno finanziario, con conseguente minor emissione di titoli di Stato - collegato direttamente al controllo delle disponibilità di cassa di tutto il settore pubblico allargato, e quindi per un interesse che riguarda non solo lo Stato, ma tutti i soggetti pubblici.

6.— Così ricostruito il quadro normativo in materia di tesoreria unica, le numerose censure formulate dalle ricorrenti possono essere distribuite in tre gruppi di questioni, strettamente



connesse, riferite alla asserita illegittimità costituzionale, rispettivamente, della disciplina impugnata nel suo complesso (con riguardo sia alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali, sia alla Regione siciliana), dell'art. 35, comma 9, e dell'art. 35, comma 13.

Le questioni non sono fondate.

6.1.— Innanzitutto, quanto alle censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 117 Cost., questa Corte ha già rilevato che il sistema di tesoreria unica dello Stato «è diretto a garantire il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari» (sentenze n. 171 del 1999 e n. 412 del 1993). Inoltre, le disposizioni della legge n. 720 del 1984 sono «strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio» (sentenza n. 12 del 1995) e fissano «un principio stabilito dalle leggi dello Stato» applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 243 del 1985).

L'art. 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve - o ha già dovuto - ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli. La normativa impugnata, dunque, detta una misura di gestione della liquidità, tramite la quale ingenti somme presenti nel sistema bancario vengono depositate nelle Tesorerie provinciali. L'obiettivo dichiarato è quello di emettere una minore quantità di titoli di Stato, contribuendo così a ridurre il differenziale - cosiddetto spread - tra il tasso d'interesse dei titoli italiani e quello, più basso, di titoli emessi da altri Paesi (in particolare la Germania).

La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale - e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema.

Questa Corte ha precisato che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). L'art. 35, disponendo, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato.

Dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica della normativa impugnata discende la non fondatezza delle censure riferite all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

6.1.1.— Egualmente non fondate sono le censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119 Cost.

L'autonomia finanziaria postula che le Regioni e gli enti locali «abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari» (sentenza n. 171 del 1999) e ha «un indubbio carattere funzionale» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere. Inoltre, l'art. 119, secondo comma, Cost. prevede che le Regioni e gli enti locali «[s]tabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso – come già osservato da questa Corte con riguardo al meccanismo del limite di liquidità previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 – non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale» (sentenza n. 162 del 1982).

Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria », in quanto non frappongono «ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977).

Le ricorrenti, d'altra parte, lamentano esclusivamente la sottrazione – temporalmente limitata – alle Regioni e agli enti locali del potere di decidere presso quale istituto di credito depositare l'intero ammontare delle somme derivanti da entrate proprie. Da tale menomazione discenderebbe l'impossibilità per gli enti di negoziare un tasso di interesse bancario superiore a quello garantito dai sottoconti fruttiferi presso le Tesorerie provinciali. Tuttavia, l'eventuale minore redditività delle somme depositate nella Tesoreria erariale rispetto a quella che si avrebbe presso gli istituti di credito non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, considerato che il sistema di tesoreria unica assicura per legge agli enti ad esso sottoposti un tasso di interesse – determinato secondo criteri di mercato – sulle somme derivanti da entrate proprie, garanzia che il sistema bancario non può offrire con altrettanta certezza a tutti gli enti; e considerate altresì, sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato, sia la temporaneità della misura.

Il potere di scelta delle autonomie territoriali in ordine all'istituto presso il quale detenere le giacenze di cassa (banche private, come richiesto dalle ricorrenti, o Banca d'Italia, come discende dalla normativa impugnata) non attiene direttamente all'assunzione degli impegni di spesa o all'allocazione delle risorse, tratti essenziali dell'autonomia finanziaria, bensì riguarda la possibilità di produrre ulteriori entrate mediante la mera giacenza di somme presso istituti di credito. La possibilità per Regioni ed enti locali di negoziare con istituti di credito tassi di interesse superiori a quello assicurato dallo Stato – possibilità talora realizzabile a causa di rapporti “vischiosi” tra enti pubblici e sistema bancario – può ben essere sacrificata dinanzi alla necessità di adottare principi di coordinamento della finanza pubblica per tutti i soggetti del settore pubblico allargato in circostanze straordinarie che riguardano sia l'ente Stato, sia gli altri soggetti dell'ordinamento.

Dunque, la normativa impugnata, per di più temporalmente limitata, non può giudicarsi lesiva dell'autonomia regionale nell'ambito finanziario, legislativo e programmatico, e neppure è suscettibile di incidere sul buon andamento dell'amministrazione delle Regioni ricorrenti (sentenza n. 171 del 1999, in relazione a precedenti interventi legislativi in materia

di tesoreria unica). Ne discende che, in una situazione di eccezionale gravità economico-finanziaria, nella quale tutti gli enti del settore pubblico allargato sono chiamati a contenere il fabbisogno finanziario e a contribuire alla riduzione dell'emissione di titoli di Stato, i rimedi predisposti dal legislatore non derogano al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, né limitano le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali (sentenza n. 151 del 2012).

6.1.2.— La non fondatezza delle censure riferite agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. determina il rigetto anche degli altri motivi di gravame prospettati dalle ricorrenti, strettamente collegati alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria.

Innanzitutto, non sono fondate le censure formulate dalla Regione Veneto con riferimento alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dirette a garantire l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. L'obbligo di giacenza presso le casse erariali previsto dall'art. 35 non influisce sulla disponibilità delle somme degli enti, né tanto meno sulla corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa di Regioni ed enti locali (art. 2, comma 2, lettera u, della legge n. 42 del 2009, invocato dalla Regione Piemonte).

Parimenti non fondate sono le argomentazioni svolte dalla Regione Piemonte in riferimento agli articoli 20 e 21 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), riguardanti la trasparenza dei conti sanitari e l'accensione di conti di tesoreria intestati alla sanità. Tali finalità possono essere realizzate anche mediante il sistema di tesoreria unica. La circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 24 marzo 2012, n. 11 (Attuazione dell'art. 35, commi 8-13, del d.l. n. 1/2012. Sospensione del sistema di tesoreria unica mista e assoggettamento al sistema di tesoreria unica dei dipartimenti universitari), il cui art. 5, lettera a), mantiene, infatti, per le Regioni contabilità speciali distinte per la gestione ordinaria e per quella sanitaria.

Vanno respinte anche le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 118 Cost., perché la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. L'art. 35 non determina la soppressione dei servizi di tesoreria di Regioni ed enti locali, perché i loro tesoriери continuano a svolgere il complesso di operazioni collegate alla gestione finanziaria dei rispettivi enti, come il pagamento di spese e la custodia di titoli e valori. L'unica differenza è che, fino al 31 dicembre 2014, i tesoriери degli enti debbono coordinarsi con le sezioni di Tesoreria provinciale per quanto riguarda tutte le operazioni di cassa, mentre nel regime cosiddetto misto ciò si verificava solo con riferimento all'uso di somme derivanti dalle entrate non proprie dell'ente, depositate sui conti non fruttiferi della Tesoreria erariale.

Inoltre, non sono fondate le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., anch'esse prospettate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la normativa impugnata è finalizzata anche a contrastare, in modo non irragionevole, il ritardo nei pagamenti da parte degli enti pubblici, ad accelerare la spesa e a favorire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò trova conferma nella stretta correlazione esistente tra tutte le misure dettate dall'art. 35, sottolineata dall'uso, nella rubrica dell'articolo, della congiunzione «nonché» per collegare le disposizioni in materia di tempestività dei pagamenti ed estinzione dei debiti con quelle in materia di tesoreria unica: interventi tutti riguardanti la gestione della liquidità. L'obiettivo di perseguire la tempestività dei pagamenti, del resto, richiede una gestione di tesoreria che non incentivi l'accumulo di giacenze, sicché l'eventuale interesse di Regioni e di enti locali a mantenere ingenti somme presso le loro tesorerie risulterebbe contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Va rigettata, poi, la censura sollevata dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5 Cost., in quanto, come sopra illustrato con riguardo agli articoli 117 e 119 Cost., il sistema di tesoreria unica non produce alcuna lesione delle autonomie territoriali.

Infine, non sono fondate le censure formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 120 Cost., perché la violazione del principio di leale collaborazione non può essere prospettata quando si tratti di attività legislativa (sentenza n. 33 del 2011). Inoltre, la disciplina censurata – che stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e mira a regolare i flussi di liquidità sull'intero territorio nazionale – non può essere considerata come intervento sostitutivo.

6.1.3.— Vanno rigettate anche le censure prospettate dalla Regione siciliana per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.

Come già osservato da questa Corte, nello statuto siciliano e nelle disposizioni di attuazione non vi sono norme relative ai meccanismi di tesoreria (sentenza n. 334 del 2009). Gli stessi articoli richiamati dalla ricorrente si limitano a dettare previsioni generiche circa il fabbisogno finanziario; né, dato il tenore delle disposizioni statutarie, è possibile individuare situazioni da comparare al fine di verificare – ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – se vi siano eventuali «forme di autonomia» più ampie, già attribuite alla Regione siciliana, rispetto a quelle garantite dalla normativa impugnata (sentenza n. 314 del 2003).

Il sistema di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché assicura agli enti la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. Quindi, non vi è alcuna violazione delle norme dello statuto siciliano e di quelle di attuazione invocate dalla ricorrente. D'altra parte, sia il sistema di tesoreria unica sia quello di tesoreria unica cosiddetta mista sono progressivamente confluiti verso una piena equiparazione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale e Province autonome. Tale equiparazione – sottolineata anche da questa Corte (sentenza n. 412 del 1993) – è stata sancita dall'art. 77-querter del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha esteso alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome il regime previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Non a caso, le altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno dato attuazione all'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012.

Né, infine, possono applicarsi al caso in esame le argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 61 del 1987, richiamata dalla ricorrente, con cui fu escluso per la Regione siciliana che le entrate derivanti da tributi propri, direttamente deliberati dall'Assemblea ai sensi dell'art. 36 dello statuto, potessero essere assoggettate al meccanismo del "tetto" di liquidità previsto per le Regioni dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981.

In proposito, va sottolineata la diversità tra il regime di tesoreria al quale tutte le Regioni sono ora sottoposte ai sensi dell'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 e il regime di tesoreria che era in vigore nel 1987. Quest'ultimo regime, applicato alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome sino al 2009, prevedeva che gli enti potessero tenere presso le proprie tesorerie una liquidità – derivante indifferentemente da entrate proprie o non proprie – non superiore al limite fissato dalla legge statale e che tutto l'ammontare in eccesso – senza alcuna distinzione tra entrate proprie e entrate provenienti dallo Stato – dovesse essere riversato in apposite contabilità speciali di Tesoreria erariale intestate agli enti. In un sistema così delineato, l'impossibilità di distinguere la provenienza delle somme imponeva il medesimo trattamento per tutta la liquidità superiore al "tetto". Quindi, anche somme provenienti da tributi propri delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome potevano confluire in conti infruttiferi di Tesoreria centrale o provinciale. Per questa ragione, quando anche le entrate delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome furono assoggettate al

meccanismo di cui all'art. 40 della legge n. 119 del 1981, la Corte ritenne di escludere da tale regime le entrate derivanti da tributi propri (sentenze n. 61 del 1987 e, con riguardo alla Regione Trentino-Alto Adige, n. 62 del 1987).

Il regime introdotto temporaneamente dall'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 è diverso da quello basato sul limite alle giacenze di cassa. Entrambi i sistemi assolvono una funzione di gestione della liquidità. Ma il nuovo regime è costruito – al pari del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista – sulla distinzione tra entrate proprie ed entrate non proprie. Alle somme derivanti dalle prime è garantito ex lege un tasso di interesse, e dunque una redditività; per le somme derivanti dallo Stato, invece, si conserva il regime precedente (ossia i conti sono infruttiferi). Di conseguenza, il nuovo regime – che, come sopra illustrato, non lede l'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 Cost. – non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia della Regione siciliana di decidere circa «l'impiego, il regime e la “tenuta” dei (...) proventi» (sentenza n. 61 del 1987) derivanti da tributi propri.

6.2.— Il secondo gruppo di questioni riguarda le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto nei confronti all'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost.

Le questioni non sono fondate.

In primo luogo, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, previsto dall'art. 35, comma 9, è un atto i cui contenuti sono riconducibili a scelte «di carattere essenzialmente tecnico»; la sua emanazione rientra nell'ambito di una funzione amministrativa dello Stato (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010). Il decreto non ha natura regolamentare, ma è meramente attuativo del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui al comma 8 e costituisce uno degli strumenti necessari per avviare il funzionamento del sistema di tesoreria unica, diretto a far confluire tutte le giacenze degli enti ad essa sottoposti nella Tesoreria erariale. Tra esse rientrano gli investimenti finanziari degli enti, come del resto già previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997.

In secondo luogo, l'art. 35, comma 9, non lede l'autonomia finanziaria degli enti, né produce per questi ultimi alcuna perdita economica in violazione dell'art. 119 Cost. Innanzitutto, lo smobilizzo degli investimenti finanziari – già previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 per gli enti assoggettati al regime di tesoreria unica cosiddetta mista nel caso in cui fosse necessario fare ricorso alle somme derivanti da entrate non proprie depositate presso i conti infruttiferi della Tesoreria erariale – non incide sull'assunzione degli impegni di spesa o sull'allocazione delle risorse da parte degli enti. Valgono, quindi, in questo caso le stesse considerazioni sopra formulate con riguardo alla legittimità del sistema di tesoreria unica nel suo complesso.

Inoltre, il decreto direttoriale del Dipartimento del tesoro del 27 aprile 2012 (Smobilizzo degli investimenti finanziari degli enti ed organismi pubblici passati al regime della tesoreria unica in attuazione dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27) ha precisato quanto poteva già implicitamente trarsi dal dettato legislativo, secondo un'interpretazione conforme all'art. 119 Cost., ossia che «gli enti ed organismi pubblici possono non smobilizzare gli investimenti in strumenti finanziari, così come definiti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, solo nel caso in cui il loro valore di mercato al 30 aprile 2012 sia inferiore al prezzo di acquisto».

6.3.— Il terzo e ultimo gruppo di questioni riguarda le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Le questioni non sono fondate.

Le censure muovono dall'assunto che una minore redditività delle giacenze di cassa, determinata da una riduzione del tasso di interesse a seguito della rinegoziazione dei tassi tra enti pubblici e tesoreri, configurerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali.

Una volta riconosciuto che il sistema di tesoreria unica previsto dalla normativa impugnata non viola l'art. 119 Cost. e che la minore redditività da interessi bancari non influisce in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria degli enti, le censure prospettate in relazione all'art. 35, comma 13, debbono essere rigettate.

7.— Non vi è luogo a provvedere in ordine alle istanze di sospensione delle disposizioni impugunate, formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la Corte ha deciso il merito del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Toscana e Veneto, nonché dalla Regione siciliana con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8,

9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in relazione agli artt. 20, 36 e 43 dello statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, sesto comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 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.*