

Sentenza: 20 marzo 2019, n. 57

Materia: coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria

Parametri invocati: artt. 3,5, 11,97, 117, 119, 136 Cost. ; artt. 175 e 176 TFUE, 6 E 13 Convenzione Edu ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848; decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163) (quali norme interposte)

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Umbria

Oggetto: silenzio dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e del Dipartimento per le politiche di coesione, sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, promosso dalla Regione Umbria, con ricorso notificato il 28 aprile-3 maggio 2017, depositato in cancelleria il 5 maggio 2017, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Esito: non spettanza allo Stato, e per esso all’Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, del potere di serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017.

Estensore nota: Elvira Salemme

Sintesi:

La Regione Umbria ha proposto conflitto di attribuzione tra enti per far dichiarare che «non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, all’Agenzia per la Coesione Territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell’Economia e delle Finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere» le richieste di cui alla “istanza” contenuta nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l’esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2017.

La nota ha ad oggetto «Programma Parallelo della Regione Umbria - Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2017 (GU n. 4 del 25.1.2017). Azioni conseguenti». Con essa viene rappresentato che, a seguito della sentenza, era venuta meno «la riprogrammazione delle risorse nazionali (Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale della programmazione europea, L. 183/1987), già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (Programma Parallelo al POR-FESR 2007-2013) non ancora impegnate alla data del 1/1/2015» e che pertanto alla ricorrente spettava l’intera somma già assegnata con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 22 dicembre 2014, n. 98884/2014, per l’attuazione del «Programma Parallelo», senza la decurtazione di euro 18.148.556,00, somma di cui pertanto si chiedeva il «ripristino finanziario».

La Regione Umbria ritiene il silenzio dello Stato illegittimo per «Violazione degli artt. 3, 5, 11, 97, 117 [primo e terzo comma], 118, 119 [primo, secondo, terzo e quinto comma] e 136 Cost., anche in

riferimento agli artt. 175 e 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163), all'accordo Stato Regioni 3 novembre 2011, nonché agli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del principio del legittimo affidamento, anche in relazione all'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76».

Preliminarmente la Corte costituzionale rileva l'ammissibilità del conflitto solo nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, quale unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nei giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalle Regioni o dalle Province autonome.

Il conflitto verte sul silenzio serbato dai soggetti a cui era indirizzata la nota del 13 febbraio 2017:

Agenzia per la coesione territoriale, Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e Dipartimento per le politiche di coesione.

Sotto il profilo oggettivo, la Corte ha affermato l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti che riguardi condotte omissive, laddove queste ultime siano realmente idonee a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali (*ex multis*, sentenze n. 230 del 2017, n. 276 del 2007 e n. 187 del 1984; nello stesso senso, sentenza n. 111 del 1976).

Nel merito, la Corte ritiene abbia priorità logico-giuridica la censura relativa all'art. 136 della Costituzione, per violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 13 del 2017. Con detta sentenza era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione Umbria. La norma aveva previsto: «All'articolo 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], le parole: «alla data del 30 settembre 2014» sono sostituite dalle seguenti: «alla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 1, comma 122, nel testo originario, a sua volta, aveva stabilito: «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

La Corte aveva ritenuto fondata la censura con riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza, in particolare quanto alla tempistica delineata dalla disposizione impugnata, che ha di fatto

reso impossibile alla Regione di evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse, assegnate per il suo programma parallelo, ai sensi del citato art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», essendo intervenuta l'adesione al PAC della Regione Umbria solo il 22 dicembre 2014, mentre il termine per l'impegno veniva fissato al vicinissimo 1° gennaio 2015.

La Corte premette che il giudicato costituzionale e la relativa violazione dell'art. 136 Cost. rilevano anche in sede di conflitto di attribuzione tra enti. Peraltro, la Consulta ha dichiarato fondata il conflitto di attribuzione tra enti anche quando il fondamento legislativo dell'atto impugnato sia venuto meno a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 103 del 2016).

Quanto all'efficacia preclusiva del giudicato, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che essa

opera nei confronti del legislatore e «riguarda ogni disposizione che intenda “mantenere in piedi o [...]ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che “ripristini o preservi l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale” (sentenza n. 350 del 2010)» (sentenza n. 5 del 2017). Ha altresì precisato che il giudicato costituzionale è «violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una “mera riproduzione” (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 5 del 2017).

Tanto ritiene invero si sia verificato nel caso in esame, atteso che la dichiarazione di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza n. 13 del 2017 ha fatto venir meno il fondamento legislativo del silenzio serbato dallo Stato.

Difatti, la riconosciuta incostituzionalità del termine del 1° gennaio 2015, entro cui avrebbe dovuto essere effettuato l’impegno dei fondi relativi agli interventi previsti dal programma parallelo della Regione Umbria, comporta il venir meno delle condizioni che giustificano l’automatico incameramento delle risorse da parte dello Stato, a seguito appunto della mancanza di tale adempimento.

Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che il silenzio serbato dall’Amministrazione statale sulla domanda di restituzione di tali risorse, ripristinando di fatto l’efficacia della norma censurata, sia privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell’art. 136 Cost.

Inoltre, considera fondata la questione anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, desumibile dal combinato disposto degli artt. 5 e 117 Cost., in quanto la complessità della materia in oggetto non può prescindere da un reciproco e costante impegno per un fattivo dialogo. Tutto ciò ridonda, sul piano sostanziale, anche sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull’autonomia finanziaria della Regione Umbria, così violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.

In conclusione, evidenzia che il comportamento omissivo dello Stato e la mancata ridefinizione dei rapporti finanziari in questione si sono tradotti in una riduzione delle disponibilità finanziarie della Regione Umbria e quindi in un danno per le sue finanze.

Precisa inoltre la Corte che l’esame dell’ulteriore profilo, relativo all’immediato ripristino dell’importo di euro 18.148.556,00, richiede l’adeguamento del quadro normativo, anche alla luce della situazione di fatto venutasi a creare a seguito della sentenza n. 13 del 2017.

Con riferimento alla Regione, osserva che: *“se è vero che il mancato impegno non le è più addebitabile, è anche vero che comunque tale adempimento rimane condizione ineliminabile dell’assegnazione del finanziamento, cosicché non può prescindere da una nuova disciplina che, nel confermare la partecipazione della Regione Umbria ai programmi paralleli, con la conseguente assegnazione delle disponibilità finanziarie, fissi nuovi termini per i relativi atti di impegno.*

Quanto allo Stato, è da presumere che le somme incamerate siano state destinate a copertura di altri interventi, ai sensi del citato art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, con la conseguenza che occorre assicurare con le modalità di legge adeguate disponibilità finanziarie nel Fondo di rotazione, ed eventualmente integrarle per garantire il finanziamento del programma parallelo della Regione Umbria, nella misura originariamente stabilita”.

In definitiva, la Consulta rileva la necessità di disegnare *ex novo* il quadro normativo, procedere quindi alla sua concreta attuazione ed effettuare le dovute verifiche circa il concorso di tutte le condizioni di legge.

La soluzione così delineata non costituisce, peraltro, l'unica strada perseguibile per soddisfare le giuste pretese regionali.

Ne deriva che la sentenza n. 13 del 2017 ha efficacia di certezza in ordine all'*an debeat*ur e rimangono da porre in essere i rispettivi adempimenti, salva la possibilità di un accordo transattivo.

Per questi motivi, la Corte dichiara che non spettava allo Stato, e per esso all'Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, omettendo così di avviare e concludere in tempi ragionevoli, e in accordo con la controparte, il procedimento mirante a quantificare le spettanze regionali e le modalità della loro soddisfazione.