



Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 22674 95/11/2018 del 10 OTT 2018 / Pos. Coll. e Coord. n. 10

**Oggetto:** Sentenza Corte costituzionale 13 aprile 2018, n. 74.

Assessorato regionale della salute  
- Ufficio di diretta collaborazione  
dell'Assessore (rif. nota 9 agosto 2018 n.  
61782)  
- Dirigente Generale del Dipartimento  
regionale Pianificazione strategica

e, p.c.

On.le Presidente della Regione per il tramite  
dell'Ufficio di diretta collaborazione

1. Nella nota in indirizzo, assunta al protocollo di questo Ufficio in data 20 agosto 2018 al n. 18234, codesto Assessorato richiama preliminarmente la sentenza 13 aprile 2018, n. 74, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato: *“l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede un’intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale”*.

Codesta Amministrazione, in particolare, riporta *in parte qua* la motivazione della predetta pronuncia, laddove si legge: *“Il carattere plurisettoriale del fondo e l’eterogeneità degli investimenti da finanziare non consentono a questa Corte di precisare ... se l’intesa debba essere conclusa con la singola regione interessata o con una delle conferenze menzionate. L’intervento additivo così disposto deve quindi essere limitato alla previsione dell’intesa, mentre l’individuazione in concreto del livello di governo territoriale interessato – e conseguentemente della sede dell’intesa – dovrà essere compiuta in relazione al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata”*.

Dalla motivazione sopra riportata codesto Assessorato ricava il convincimento che sia *“rimessa alla valutazione dell'Amministrazione regionale la scelta fra la sottoposizione dei provvedimenti in commento all'acquisizione dell'intesa in seno alle Conferenze Stato-Regioni e Unificata o all'esito di una interlocuzione diretta tra la singola Regione interessata e il Ministero della Salute”*.

Ritiene altresì codesto Richiedente che, alla luce della pronuncia della Corte, è *“a rischio”* il finanziamento concesso con Decreto del Ministero della salute 25 gennaio 2018 in favore dell'IRCCS *“Centro Neurolesi Bonino-Pulejo”* di Messina, a valere sulle risorse assegnate con D.P.C.M. 21 luglio 2017, nei settori di spesa della ricerca e dell'edilizia pubblica, in applicazione della disposizione dichiarata incostituzionale.

Ciò premesso si chiede il parere di questo Ufficio in ordine *“alle iniziative da assumere”* per conformarsi al contenuto additivo della citata sentenza della Corte costituzionale n. 74/2018.

2. Preliminarmente si fa presente che - *giusta* il disposto dell'art. 7 del D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale; rimane invece esclusa ogni valutazione sul merito delle scelte e sulle iniziative da adottare nelle singole fattispecie concrete, anche in relazione alle conseguenze derivanti da sentenze della Corte costituzionale, trattandosi di attività che restano esclusivamente rimesse alla discrezionalità dell'Amministrazione attiva.

Tuttavia, nell'ottica di una fattiva collaborazione, si espongono le seguenti considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le valutazioni e le determinazioni di competenza di codesto Assessorato.

L'art. 1, comma 140, della legge n. 232/2016 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in plurimi settori di spesa, alcuni dei quali corrispondenti a materie di competenza regionale concorrente o residuale.

La citata sentenza 13 aprile 2018, n. 74 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 1, comma 140, limitatamente alla parte in cui non prevede un'*intesa* con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che devono disciplinare l'utilizzo del fondo istituito dalla stessa norma impugnata.

Si tratta di una sentenza di accoglimento del tipo “*manipolativa additiva*”, che, secondo una tipologia recentemente elaborata dalla stessa giurisprudenza costituzionale, può essere definita “*additiva di procedura*”: la declaratoria di incostituzionalità colpisce la disposizione “*nella parte in cui non prevede*” qualcosa e qui, in particolare, il contenuto dell’addizione ha ad oggetto il procedimento di formazione degli atti disciplinati dalla legge medesima.

Le sentenze additive di procedura hanno assunto particolare rilievo negli ultimi anni, a seguito della nuova ripartizione di competenze legislative ed amministrative tra lo Stato e le autonomie territoriali introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In tali ipotesi l’illegittimità costituzionale mira dunque a rimodulare la disciplina rendendola pienamente conforme al principio di leale cooperazione, principio cardine dell’assetto autonomistico.

Si osserva, in generale, che le pronunzie additive si rivolgono al legislatore e presuppongono che quest’ultimo intervenga prontamente e celermente per adeguarsi ai rilievi della Corte.

Ed infatti, anche nella sentenza in questione, la Corte richiama il proprio consolidato orientamento secondo cui la previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali può giustificarsi in applicazione del meccanismo della “*chiamata in sussidiarietà*” dell’ente locale e richiede che sia “la stessa legge” a prevedere “contestualmente” il coinvolgimento degli enti territoriali nell’adozione dell’atto che regola l’utilizzo del fondo; ciò allo scopo di garantire il rispetto del principio di leale cooperazione (art. 120 Cost.) attraverso la forma dell’intesa che assicurerebbe il giusto temperamento della compressione delle competenze locali.

La Corte costituzionale, nella sentenza *de qua*, tuttavia chiarisce che “*il carattere plurisettoriale del fondo*” e “*l’eterogeneità degli investimenti da finanziare*” non consentono di individuare con precisione la sede dell’intesa con gli enti territoriali e che, quindi, l’intervento additivo così disposto può limitarsi alla previsione dell’intesa, mentre l’individuazione in concreto del relativo livello dovrà essere compiuta in base al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata.

Appare utile, a questo proposito, segnalare il parere 12 giugno 2018 n. 1529/2018 (numero affare 00921/2018), emesso dal Consiglio di Stato sullo schema di D.P.C.M. di ripartizione del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, ex art. 1, comma 1072, legge 27 dicembre 2017, n. 205 che, nella struttura e in parte delle disposizioni, ricalca il citato D.P.C.M. 21 luglio 2017, con il quale si era

proceduto al riparto della prima dotazione del Fondo, ai sensi dell'art. 1, comma 140, oggetto di impugnativa.

Secondo le indicazioni del Consiglio di Stato: *“molte delle materie di cui al comma 140 che la Corte ha indicato rientrare nelle competenze regionali si ritrovano nel comma 1072 e pertanto anche i decreti attuativi di quest'ultimo dovranno evidentemente conformarsi a quanto statuito dalla sentenza della Corte. E difatti, al fine - espressamente richiamato nella relazione - di conformarsi al dictum del Giudice costituzionale, lo schema in esame prevede, all'art. 1, comma 2, che, nell'ambito dei settori di spesa individuati, gli interventi siano realizzati secondo le procedure previste dalla vigente legislazione, <anche, ove necessario, attraverso l'intesa con i livelli di governo decentrati>. Al riguardo, atteso che il fine perseguito è quello del rispetto delle autonomie costituzionalmente fondate, valuti il Governo se non sia il caso di aggiungere la locuzione <ed il sistema delle autonomie>.*

*La previsione dello schema di decreto appare in ogni caso conforme alle prescrizioni della Corte pur rinviando, evidentemente, il momento dell'intesa, per le materie interessate, alla successiva concreta individuazione degli interventi da finanziare, e quindi al momento effettivamente decisionale di utilizzazione del fondo come ripartito per ministeri e settori di spesa nella sede di cui si discute.*

*Sarà cura semmai del Governo, per assicurare la piena conformità del procedimento attuativo del comma 1072 all'indicazione del Giudice costituzionale, vigilare in sede di monitoraggio affinché, nell'adozione dei successivi provvedimenti di attuazione, le singole amministrazioni dello Stato promuovano, ove necessario, le intese con i corrispondenti livelli delle autonomie territoriali”.*

Alla luce delle superiori considerazioni, non sembra dunque rimessa all'Amministrazione regionale l'iniziativa finalizzata ad individuare la sede più appropriata ai fini dell'acquisizione dell'intesa, competendo alle singole Amministrazioni dello Stato promuovere il coinvolgimento con i corrispondenti livelli delle autonomie territoriali.

Nel caso in esame, si pone, altresì, la questione delle conseguenze della dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata sui provvedimenti attuativi della stessa, già adottati ancor prima della pronuncia costituzionale e, in particolare, sul D.M. 25 gennaio 2018 di finanziamento degli interventi e progetti afferenti ai settori “ricerca” ed “edilizia pubblica compresa quella scolastica”, in favore dell'I.R.C.C.S. “Centro Neurolesi Bonino-Pulejo” di Messina.

Al riguardo si esprime l'avviso che l'eliminazione della norma dichiarata parzialmente

incostituzionale non comporta l'automatica caducazione dell'atto emanato precedentemente alla dichiarazione di incostituzionalità, ma lo stesso può essere annullato in sede giurisdizionale, solo se ne sia stata proposta tempestiva impugnazione.

Laddove, invece, sia divenuto inoppugnabile, il medesimo atto può essere oggetto solamente di annullamento, in via di autotutela, da parte dell'Amministrazione che lo ha adottato.

Va però osservato che l'esercizio del potere di rimuovere in autotutela l'atto adottato sulla base di norme dichiarate incostituzionali è soggetto a tutti i suoi ordinari presupposti e limiti, in particolare all'esigenza di accurata ponderazione dell'affidamento suscitato in comparazione con l'interesse pubblico al ripristino della legalità.

Ed invero, la Corte, nella sentenza in esame, ha fatto presente che *“nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, ... ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso, per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali (sentenze n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003)”*, ovvero ha precisato che *“la caducazione di tale norma [...] non comporta diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone (sentenza n. 16 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 49 del 2004)”*. Pertanto, conclude la Corte, *“poiché anche il comma 140 interviene in diversi settori e su diversi tipi di investimenti che possono variamente incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche), si precisa che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini indicati, della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti”*.

Alla luce delle argomentazioni sopra riportate, si ritiene che, laddove il finanziamento disposto in favore dell'IRCCS “Centro Neurolesi Bonino-Pulejo” di Messina, a valere sulle somme assegnate con il D.P.C.M. 21 luglio 2017, incida su diritti costituzionali delle persone, quale potrebbe essere il diritto di tutela della salute (art. 32 Cost.), la pronuncia di incostituzionalità del citato art 1, comma 140, legge n. 232/2016, non produce effetti sul relativo decreto ministeriale sotto il profilo della illegittimità derivata.

Conclusivamente, si suggerisce comunque di avviare una interlocuzione con il Ministero competente al fine di conoscere le iniziative che intende assumere al riguardo, rappresentando le esigenze connesse alla tutela dell'affidamento dei terzi.

Nei termini l'avviso dello scrivente.

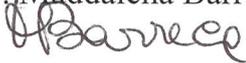
\*\*\*\*\*



A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

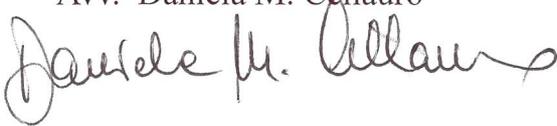
Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Maddalena Barreca



IL DIRIGENTE

Avv. Daniela M. Cellauro



L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico

