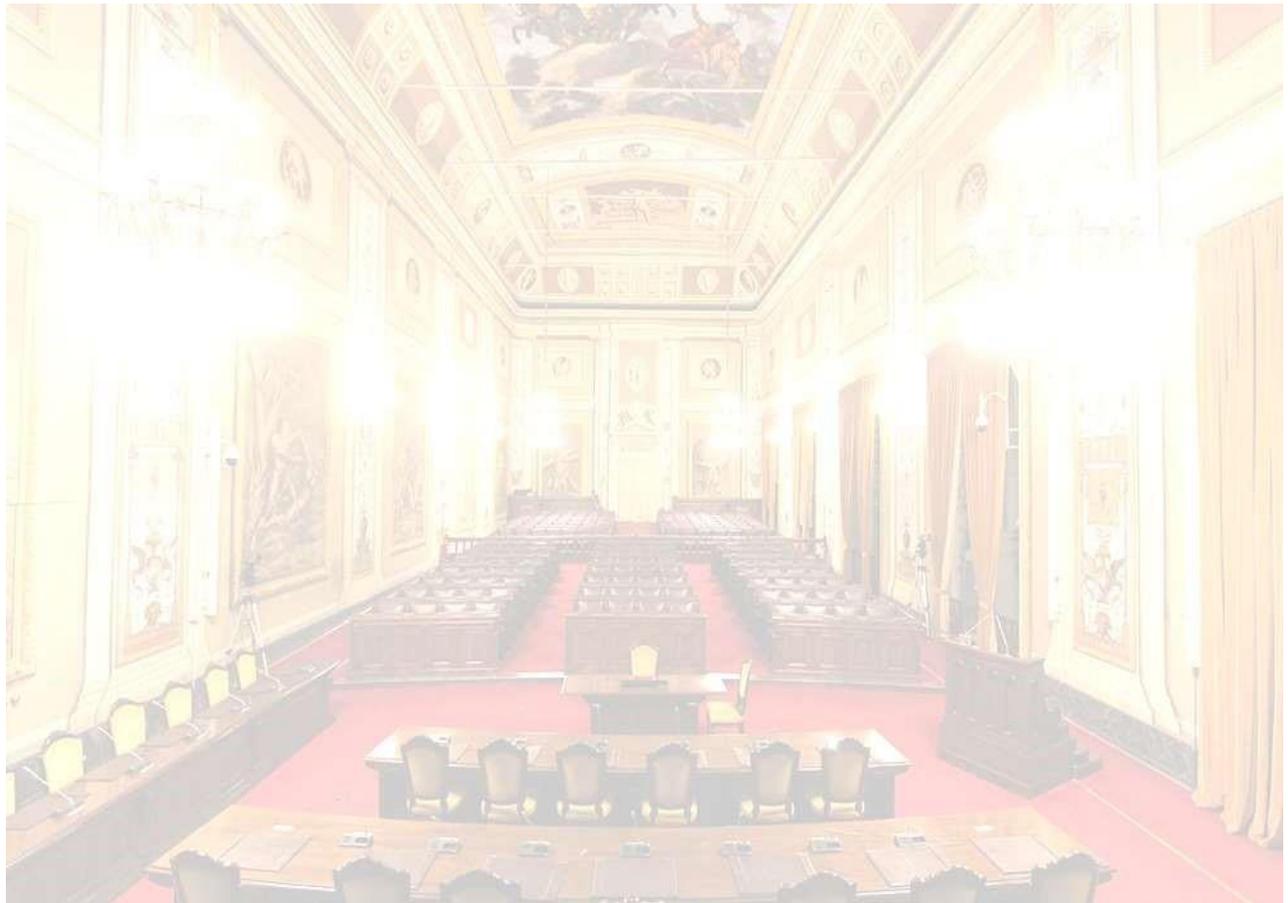


**RASSEGNA SEMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**



**ANNO I NUMERO 2
LUGLIO – DICEMBRE 2021**



Servizio Studi: tel. 091 705 4752- fax 091 705 4371 mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

Direttrice, Consigliere parlamentare dott.ssa Elisa Giudice
Capo Ufficio, Consigliere parlamentare dott. Rosario Amato
Consigliere parlamentare, dott. Andrea Giurdanella
Consigliere parlamentare, dott. Fabio Francesco Pagano
Consigliere parlamentare, dott.ssa Giovanna Perniciaro
Consigliere parlamentare, dott.ssa Marina Salvetti

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

---0---

Nella presente Rassegna si riepilogano le pronunzie riguardanti la Regione siciliana emesse dalla Corte costituzionale nell'arco del secondo semestre dell'anno 2021. Sono altresì svolti alcuni focus di approfondimento, a cura dei consiglieri parlamentari del Servizio, su sentenze rese nel periodo considerato che risultano di particolare interesse dal punto di vista del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione, del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

INDICE

EDITORIALE	4
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	13
TABELLA DI SINTESI	14
FOCUS DI APPROFONDIMENTO	18
1. SENTENZA N. 156 DEL 2021 IN TEMA DI FINANZA LOCALE E DI LEA	18
2. SENTENZA N. 160 DEL 2021 IN TEMA DI SILENZIO ASSENSO SU AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA	23
3. SENTENZA N. 187 DEL 2021 IN TEMA DI FONDI DI SVILUPPO E COESIONE, ZES (ZONA ECONOMICA SPECIALE) E INTRODUZIONE DI IMPOSTE	27
Premessa	27
4. SENTENZA N. 226 DEL 2 DICEMBRE 2021 IN MATERIA DI QUANTIFICAZIONE E COPERTURA DELLE SPESE PER IL PERSONALE DEL CORPO FORESTALE	31
5. SENTENZA N. 234 DEL 2021 IN MATERIA DI ESERCIZIO DI POTERI SOSTITUTIVI	34
6. SENTENZA N. 240 DEL 2021 IN MATERIA DI ENTI DI AREA VASTA E DI MODALITÀ DI DESIGNAZIONE DEL SINDACO METROPOLITANO	36

EDITORIALE

Il secondo numero della rassegna semestrale relativa alle pronunce della Corte costituzionale concernenti la Regione siciliana cade in un momento storico drammatico nel quale, dopo due anni di pandemia che hanno messo a dura prova l'economia del Paese, si innesta la guerra in Ucraina per mano russa. Ciò proprio nel momento in cui si stavano "scaldando i motori" per avviare l'enorme sforzo di ripresa grazie al più grande programma di investimenti messo in campo in Europa dal dopoguerra attraverso il Next Generation EU e tutti gli strumenti ad esso connessi.

Com'è noto, il Piano di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia prevede investimenti e un pacchetto di riforme, con una dotazione di 191,5 miliardi di euro sul Piano per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) e di 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il Decreto Legge n.59 del 6 maggio 2021 a valere sullo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile. Altri 26 miliardi sono stati stanziati, inoltre, per la realizzazione di opere specifiche e per il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, entro il 2032 (dati tratti dal MEF).

Se tutte le energie, finora, erano concentrate nell'approntamento degli strumenti economici e della macchina amministrativa delle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali, per lo sviluppo delle tre principali linee di ripresa del PNRR – digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale – adesso bisogna chiedersi (ed è ancora presto per dirlo) come incideranno sui prossimi programmi di bilancio, da un lato, lo spettro di una possibile recessione dovuta alle sanzioni economiche adottate dai Paesi europei – e quindi anche dall'Italia - nei confronti della Russia per fare cessare la guerra e, dall'altro, la necessità di incrementare le spese militari, come stabilito dal Parlamento della Repubblica con l'ordine del giorno collegato al cosiddetto "decreto Ucraina" e approvato lo scorso 16 marzo, che impegna il governo ad

aumentare la spesa miliare italiana «più di quanto abbiamo mai fatto finora» (così il presidente del Consiglio Mario Draghi il primo marzo scorso nel suo discorso al Senato sulla situazione in Ucraina), ovvero fino al 2 per cento del prodotto interno lordo (PIL), passando dagli attuali 25 miliardi di euro annui a circa 38 miliardi, secondo delle linee invero programmate da tempo ma rimaste inattuata.

È lecito insomma domandarsi quali saranno le priorità e se rimarranno le stesse, e con esse le risorse dedicate, o se il quadro in cui gli attori istituzionali si trovavano “ai blocchi di partenza” non sia destinato rapidamente a mutare e come.

Con riguardo allo stato di emergenza da Covid-19, le ricadute del quadro pandemico sui rapporti Stato-regioni sono anch'esse note: la necessità di ripensare e ridisegnare il riparto di competenze, da anni indicata, è emersa ancora più urgente (e ciò qualsiasi posizione si voglia assumere, centripeta o centrifuga) ma, soprattutto, in questa sede interessa rilevare come tali rapporti si stiano atteggiando nella predisposizione e gestione del PNRR.

Com'è stato da tutti rimarcato, il PNRR si è mosso secondo un modello dall'alto verso il basso, le misure sono state decise dallo Stato, con un coinvolgimento minimo delle regioni e degli enti locali che si trovano a fare da soggetti attuatori degli interventi (si vedano in questo senso i resoconti della Conferenza Stato – regioni nonché quelli delle audizioni rese alla Camera e al Senato dal Presidente della Conferenza e dai rappresentanti di UPI e ANCI in sede di predisposizione del PNRR. Nello stesso senso gli interventi resi all'Assemblea regionale siciliana, in commissione e in Aula, sia dall'assessore regionale per l'economia che da diversi deputati e i conseguenti atti di indirizzo approvati in entrambe le sedi).

Gli strumenti messi in campo dai decreti attuativi, dalla Cabina di regia prevista dall'articolo 2 del d.l. 77/2021, al Nucleo Stato-Regioni di cui all'articolo 3 del d.l. 152/2021, non sembrano ancora essere davvero partiti e le sedi di

raccordo rimangono quelle tradizionali delle Conferenze o dei tavoli tecnici di confronto presso il Dipartimento affari regionali, ove però sono solo gli esecutivi ad essere rappresentati e non anche le assemblee legislative.

Su quest'ultimo aspetto si tornerà più avanti poiché è centrale e ricorrente in tutti gli interventi di programmazione della spesa di fondi extraregionali e rappresenta un punto irrisolto nella definizione degli equilibri fra apparati legislativi e di governo e che ha dato adito anche a una sentenza della Corte Costituzionale di cui si dirà appresso. L'argomento non sembra ancora oggi oggetto di sufficiente attenzione, nonostante abbia a che fare con le decisioni in merito alla destinazione di risorse molto più ingenti di quelle contenute nei bilanci regionali. Se si considera che la decisione relativa al ciclo di bilancio costituisce uno degli atti fondamentali delle assemblee legislative, cuore dell'equilibrio di poteri fra legislativo ed esecutivo, si comprenderà come tale equilibrio sia stato profondamente alterato dal ciclo di spesa relativo ai fondi strutturali europei e alle risorse aggiuntive statali.

Il tema della partecipazione da parte della Regione all'elaborazione dei programmi attuativi di spesa dei fondi aggiuntivi statali è stato oggetto della pronuncia n. 187 del 2021, relativa al Fondo di sviluppo e coesione, analizzata nel corpo della presente rassegna.

Rinviando al focus l'analisi della sentenza, ciò che interessa qui rimarcare è che l'impugnativa della Regione avverso la norma statale (l'articolo 1, comma 309, lettera a) della legge n. 160 del 2019, che a sua volta novellava l'articolo 44 del decreto-legge n. 34 del 2019), che sostituiva alla prevista "intesa" un semplice obbligo di "sentire" la regione interessata per la riclassificazione degli strumenti programmatori delle risorse nazionali destinate ai cicli 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, lamentava la mancanza di una condivisione delle scelte e degli interventi programmatori: la riclassificazione infatti era volta alla formazione di un nuovo Piano operativo denominato "Piano sviluppo e coesione" in sostituzione

di tutti piani esistenti aventi ad oggetto le risorse non ancora spese per gli anni indicati. La Corte ha in tale ipotesi ritenuto comunque soddisfatto il rispetto delle competenze statutarie regionali e del principio di leale collaborazione, sia in quanto l'amministrazione regionale era comunque rappresentata nella Cabina di regia ove sarebbero stati definiti gli specifici piani operativi (art. 1, comma 703, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190), sia perché per la realizzazione degli interventi era anche prevista la possibilità di stipulare appositi accordi istituzionali con le regioni e le amministrazioni competenti. E tuttavia, se è vero che delle forme di raccordo erano comunque previste, non si comprende comunque perché si sia cassata l'intesa, che avrebbe certamente garantito maggiormente le regioni, trattandosi peraltro di una questione di non poco momento in quanto afferente a una mole ingente di risorse: circa 7 miliardi di euro solo per la Regione siciliana.

Oltreché sulle procedure di raccordo Stato-Regione, la vicenda relativa alla riprogrammazione delle citate risorse imporrebbe, poi, di aprire una riflessione sull'efficacia della spesa dei fondi legati alle politiche di coesione (sia nazionali che europei): mancano strumenti e sedi non occasionali ma permanenti di valutazione dell'efficacia di tali programmi, che coinvolgono una quantità enorme di risorse che dovrebbero porsi come aggiuntive nell'un caso (fondo di sviluppo e coesione) e complementari nell'altro (fondi strutturali europei) rispetto a quelle regionali e che invece, costituendo ormai quasi gli unici strumenti destinati allo sviluppo, finiscono per ciò stesso col fallire l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale nonché quello della rimozione degli squilibri economici e sociali tra le diverse aree del Paese, per cui tali politiche sono pensate (si veda ad esempio, in questo senso, lo studio dell'Ufficio parlamentare di bilancio). Il problema della valutazione dell'efficacia dovrebbe essere posto, insomma, al centro del dibattito o, quanto meno, affiancare quello, predominante, sulla capacità di spendere (anch'esso urgente soprattutto adesso che si aggiungono ai due pilastri fondamentali delle politiche citate gli interventi del PNRR). In questo

le assemblee legislative potrebbero recuperare un ruolo, a patto di attribuire loro strumenti e poteri più incisivi, ruolo che invece non hanno in fase di scelta e programmazione della spesa.

A valle dei rapporti Stato –Regione si pone, infatti, il problema della mancanza di un’effettiva condivisione e partecipazione dell’assemblea legislativa alle scelte di programmazione delle risorse extraregionali effettuate dalla giunta: ciò si sconta da sempre sulle scelte che confluiscono nei programmi attuativi dei Fondi strutturali (per esempio PO-FESR o PO-FSE) o del Fondo di sviluppo e coesione (POC) nonché, adesso, sul PNRR, per quel margine di scelta regionale che rimane.

La partecipazione dell’organo legislativo alla “fase ascendente” in sede regionale non ha altri spazi al di là degli atti di indirizzo e dei pareri non vincolanti che l’Aula e le commissioni legislative, rispettivamente, esprimono secondo quanto consentito dalla normativa regionale. Considerato che ormai le politiche di sviluppo della Regione siciliana si muovono quasi esclusivamente su fondi extraregionali, essendo il bilancio ingessato per la gran parte in spesa corrente, la questione, anche in questo caso, non è di poco rilievo, trattandosi, come detto, di una quantità notoriamente ingente di denaro.

Vero è che, ai sensi dell’art. 50 della l.r. 9/2009, la bozza dei programmi è trasmessa all’Assemblea regionale siciliana (ARS) per l’espressione dei pareri da parte delle commissioni competenti e dei conseguenti atti di indirizzo dell’Aula, tuttavia non può non rimarcarsi come, affinché tali poteri possano pienamente esplicarsi e riempirsi di contenuti (anche costruttivamente condivisi con il governo), probabilmente si dovrebbe ipotizzare un coinvolgimento diverso, volta a volta, dei diversi organi dell’ARS anche nella fase istruttoria precedente l’elaborazione dei nuovi programmi, per esempio negli incontri con il partenariato sociale ed economico. Ciclo che dovrebbe trovare il suo compimento nella valutazione, ex post, da parte dell’Assemblea dell’efficacia della spesa a fine

periodo, anche in vista dell'espressione degli indirizzi per il settennio di programmazione successivo.

Si dovrebbero, insomma, porre in campo alcune riforme, anche in sede statutaria (sia con legge statutaria che con modifiche dello Statuto) per giungere a un riequilibrio dei poteri che contemperi le esigenze di rapidità di azione dell'esecutivo con quella di coinvolgere appieno l'organo elettivo nelle scelte in ordine alle politiche di sviluppo fondamentali per la Regione.

In assenza di meccanismi volti a ricondurre maggiormente al circuito decisionale dell'organo legislativo la spesa dei fondi citati, sta prendendo piede, nella Regione siciliana, il fenomeno di una produzione legislativa in cui sono individuati, a copertura delle spese di investimento contenute nelle diverse leggi (segnatamente, l'uso più largo è stato fatto nelle leggi di stabilità) anche i fondi extraregionali, sia di derivazione statale che comunitaria.

Di questo tema si è occupata la sentenza della Corte Costituzionale n. 62 del 2020 (non oggetto di questa rassegna in quanto relativa al periodo precedente) che ha considerato legittima la tecnica di copertura utilizzata dal legislatore per l'articolo 99 della legge regionale n. 8/2018 (legge di stabilità), giudicando quindi infondata la questione di legittimità posta dal governo nazionale nell'impugnativa.

La Corte ha comunque posto alcuni rigorosi paletti, affermando che “l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo “natura programmatica” e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi.”.

Al tal fine, il Giudice delle leggi ha quindi chiesto un supplemento istruttorio prescrivendo (nell'ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 che ha preceduto quella in commento) che “la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre – per ciascun comma impugnato dallo Stato – la provenienza dei suddetti

fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme”.

Pertanto, la tecnica di copertura utilizzata è passata positivamente al vaglio della Corte Costituzionale sulla base di precise e analitiche valutazioni di riscontro della coerenza delle disposizioni impugnate con le finalità dei fondi.

Il Giudice delle leggi, pur avendo confermato anche a seguito del supplemento istruttorio “criticità circa il perfezionamento dei procedimenti che dovrebbero condurre alla proficua utilizzazione dei fondi europei”, nel “bilanciamento tra l'interesse finanziario primario alla corretta utilizzazione e spendita dei fondi in modo conforme alla disciplina europea e quello inerente alla corretta sequenza dei procedimenti amministrativi che, alla data odierna, avrebbero dovuto essere ormai perfezionati attraverso la leale cooperazione tra Stato e Regione” ha ritenuto prevalente l'interesse all'utilizzazione dei fondi europei.

Sulla scia di questo “lasciapassare” della Corte si è mossa quindi anche la legge di stabilità per il 2020, la legge regionale n. 9 del 2020 che, soprattutto agli articoli 5 e seguenti, ha previsto una serie di misure per far fronte all'emergenza economica dettata dalla pandemia con copertura a valere sulla riprogrammazione dei fondi europei e del POC 2014-2020, pur nel rispetto di alcuni limiti volti a garantire una certa coerenza con le finalità originarie dei suddetti fondi. Le norme in questione, fra l'altro, si inserivano nel contesto emergenziale pandemico e si avvalevano delle deroghe concesse dall'Unione europea a diversi principi regolatori dei fondi.

Tali disposizioni, a differenza della legge di stabilità per il 2018 citata in precedenza, non sono state impugnate dal governo nazionale, resta tuttavia da vedere che sorte avrà la loro attuazione posto che, comunque, in un caso passa dalla riprogrammazione del relativo programma operativo a valere sul Fondo

sviluppo e coesione (FSC), ossia il POC 2014-2020, e quindi da una decisione del CIPESS e, nell'altro caso, da una rimodulazione dei programmi operativi regionali di attuazione dei fondi FESR ed FSE, che va approvata dagli organismi comunitari.

Emblematica al riguardo è la vicenda relativa all'articolo 12 della legge di stabilità per il 2021, la l.r. 9/2021, sulla rigenerazione amministrativa della pubblica amministrazione siciliana, che ha previsto, con norma analoga ad altra statale, la facoltà da parte della Regione di assumere, a decorrere dal 1 marzo 2021, personale non dirigenziale con contratti di lavoro a tempo determinato, al fine di supportare le amministrazioni locali nell'attuazione degli interventi previsti dai fondi strutturali e dalla politica di coesione nazionale per i cicli di programmazione 2014/2020 e 2021/2027, autorizzando quindi il Governo della Regione "ad avviare, ove necessario, la modifica dei programmi operativi di attuazione della spesa dei fondi strutturali europei e dei fondi nazionali di coesione".

La relativa spesa veniva determinata in 27 milioni di euro per ciascun anno, con copertura "a valere sulle risorse destinate ai programmi della politica unitaria di coesione": l'attuazione della norma risulta, ancora ad oggi, sospesa perché al vaglio del CIPESS.

In un processo che sembra ampiamente in fieri, qualora dovesse confermarsi il trend indicato, non appare scontato che tale meccanismo continuerà ad essere ritenuto compatibile con l'individuazione di una copertura certa, a norma dell'art. 81 della Costituzione (in senso critico sia sulle quantificazioni che sulla modalità di copertura per esempio la Corte dei Conti nella Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi della regione siciliana approvate nell'anno 2020).

La Rassegna contiene una tabella riassuntiva di tutte le pronunce emanate dalla Corte costituzionale riguardanti la Regione siciliana nel corso del periodo

preso in considerazione (il secondo semestre dell'anno 2021), con i dati riepilogativi più importanti (estremi, oggetto, parametro di costituzionalità, esito). È corredata da link ipertestuali che consentono nella consultazione in versione digitale il collegamento al testo dell'intera pronuncia della Corte costituzionale.

È inoltre contenuto un focus sulle decisioni che si è ritenuto di evidenziare, vuoi per la materia esaminata vuoi per il campo di applicazione o per l'oggetto o anche per l'attualità delle vicende prese in considerazione.

Sentito, oltre che doveroso, è un ringraziamento rivolto a tutti coloro che hanno lavorato a questa rassegna, a coloro che hanno redatto le note di approfondimento, a chi ha raccolto i dati e a chi ne ha curato la redazione materiale.

Ultimo ma non ultimo, un profondo grazie va a Laura Salamone, che mi ha preceduto nella qualità di direttrice del Servizio Studi dell'Assemblea regionale siciliana e cui non sarà facile succedere, per competenza, dedizione e pazienza ma nel cui solco cercherò di onorare l'incarico conferitomi, a servizio dell'Istituzione parlamentare, come Lei mi ha insegnato.

Elisa Giudice

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
LUGLIO – DICEMBRE 2021**

TABELLA DI SINTESI

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
LUGLIO – DICEMBRE 2021**

SENTENZE ED ESITO	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<u>Sentenza n. 155</u> 23/06 - 5/07/2021 inammissibilità	Art. 46, comma 2, della legge della Regione siciliana 28/12/2004, n. 17.	artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. s), della costituzione, e art. 14, lett. n), dello statuto speciale.	TUTELA DEL PAESAGGIO Silenzio assenso in materia di autorizzazione paesaggistica.
<u>Sentenza n. 156</u> 09/06 - 20/7/2021 illegittimità costituzionale cessata materia del contendere estinzione del processo	Artt. 5, 6, 12, lett. a), b) e d), e art. 15 della legge della Regione siciliana 19/07/2019, n. 13; Art. 2 della legge della Regione siciliana 14/10/2020, n. 23.	artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lett. e), e terzo, della costituzione. art. 81, terzo comma, cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), nonché agli artt. 14 e 17 dello statuto per la regione siciliana.	FINANZA LOCALE Copertura delle spese di anticipazione del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimenti. PERIMETRO SANITARIO E LEA Corretta imputazione al patrimonio netto degli enti sanitari delle disponibilità derivanti dalla dismissione di beni immobili di proprietà degli stessi.
<u>Sentenza n. 160</u> 23/06 - 22/7/2021 illegittimità costituzionale non fondatezza	Art. 8, commi 4 e 6 e art. 13 della legge della Regione siciliana 06/05/2019, n. 5.	artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), della costituzione, nonché all'art. 14, lett. n) dello statuto.	TUTELA DEL PAESAGGIO Silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica nell'ambito del procedimento autorizzatorio semplificato ed esercizio entro il territorio della Regione siciliana delle funzioni del Ministero della cultura da parte dell'Assessorato regionale per i beni culturali e l'identità siciliana.
<u>Sentenza n. 187</u> 20/24 - 09/2021 non fondatezza inammissibilità cessata materia del contendere	Art. 1, commi 309, lett. a), 316, lett. a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875, della legge 27/12/2019, n. 160.	artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto della regione siciliana; nonché gli artt. 5, 118, 119 e 120 della costituzione, anche in relazione all'art. 10 della legge	FONDO DI SVILUPPO E COESIONE- ZES – IMPOSTE Lamentata lesione delle competenze della Regione siciliana con riferimento alla riclassificazione degli strumenti programmatori relativi alle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
LUGLIO – DICEMBRE 2021**

SENTENZE ED ESITO	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
		costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3	<p>programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020.</p> <p>Individuazione del soggetto per l'amministrazione dell'area ZES (Zona economica speciale)</p> <p>Lamentata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione in ragione dell'introduzione dell'imposta sul consumo dei «manufatti con singolo impiego» aventi funzione di contenimento, protezione o consegna di merci e prodotti alimentari e, dell'imposta sul consumo delle bevande analcoliche «edulcorate».</p>
<p><u>Ordinanza n. 222</u></p> <p>11/26 - 11/2021</p> <p>estinzione del processo</p>	<p>Artt. 8, comma 5; 15, commi 1 e 2; 19, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, lett. f); 21, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7; 22, 25, 26, comma 4, lett. f); 27, 36, 37, commi 3, 4, 5 e 6, lett. c) e d), 7, 8, 9, della legge della Regione siciliana 13/08/2020, n. 19.</p>	<p>art. 14, primo comma, lett. b), f) ed n) dello statuto della regione siciliana e agli artt. 9, secondo comma, e 117, primo e secondo comma, lett. l) ed s), della costituzione</p>	<p>GOVERNO DEL TERRITORIO</p> <p>Lamentato contrasto della nuova disciplina in tema di governo del territorio sotto plurimi profili con i principi, anche di derivazione europea, fissati dalla normativa statale a tutela del paesaggio e dell'ambiente, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», nonché in materia di ordinamento penale.</p>
<p><u>Sentenza n. 226</u></p> <p>23/09 - 2/12/2021</p> <p>illegittimità costituzionale</p> <p>estinzione del processo</p>	<p>Art. 1, commi 10 e 11, lett. b), della legge della Regione siciliana 20/07/2020, n. 16.</p> <p>Artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale 03/12/2020, n. 29.</p>	<p>art. 117, comma 2, lett. l), e comma 3, cost. artt. 14 e 17 dello statuto speciale.</p>	<p>COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI</p> <p>Lamentata carenza di una corretta quantificazione della spesa e dimostrazione della relativa copertura, in caso di previsione di spesa di carattere permanente e obbligatorio, con particolare riferimento alle assunzioni di personale e alla corresponsione di indennità</p>

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
LUGLIO – DICEMBRE 2021**

SENTENZE ED ESITO	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p><u>Sentenza n. 234</u> 06/10 - 3/12/2021 illegittimità costituzionale</p>	<p>Art. 5, comma 1, della legge della Regione siciliana 11/08/2020, n. 17.</p>	<p>artt. 117, comma 3, e 120, comma 2, cost. art. 17, lett. b) e c), dello statuto speciale</p>	<p>pensionabile relativamente ai dipendenti del Corpo forestale. ESERCIZIO DI POTERI SOSTITUTIVI Potere di commissariamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia, che si sovrappone ad analogo figura commissariale prevista nella corrispondente normativa statale in materia di poteri sostitutivi.</p>
<p><u>Sentenza n. 240</u> 11/11 - 7/12/2021 inammissibilità con monito rivolto al legislatore</p>	<p>Artt. 13, commi 1 e 14 della legge regionale 4/08/2015, n. 15, come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 29/11/2018, n. 23. Art. 1, comma 19, della legge regionale 07/04/2014, n. 56.</p>	<p>artt. 1, 2, 3, 48, 5, 97 e 114 cost.</p>	<p>ENTI DI AREA VASTA E DESIGNAZIONE DEL SINDACO METROPOLITANO Previsione della designazione automatica, quale Sindaco Metropolitano, del Sindaco del Comune capoluogo in raffronto alla diversa modalità di scelta del Presidente della Provincia individuato tramite elezione indiretta. Lesione del diritto fondamentale di voto dei cittadini, diversi da quelli del Comune capoluogo, residenti nell'intero territorio dell'area metropolitana.</p>

FOCUS DI APPROFONDIMENTO

1. SENTENZA N. 156 DEL 2021 IN TEMA DI FINANZA LOCALE E DI LEA

Premessa

Con la sentenza di accoglimento n. 156 del 2021, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità di tre norme regionali di interesse finanziario e, con l'occasione, ha avuto modo di delineare in maniera ancora più puntuale il perimetro, tracciato dal d.lgs. n. 118 del 2011, entro il quale la Regione può esercitare la propria potestà legislativa di natura contabile.

Le disposizioni interessate dalla sentenza sono gli articoli 5 e 6 della l.r. della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale”) nonché l'art. 2 della l.r. Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria).

Per ragioni di linearità espositiva, giova premettere che i profili contenutistici della pronuncia sono, essenzialmente due: la copertura delle spese di anticipazione del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimenti, da un lato; e la corretta imputazione al patrimonio netto degli enti sanitari delle disponibilità derivanti dalla dismissione di beni immobili di proprietà degli stessi, dall'altro.

1. Le operazioni di attualizzazione del contributo statale destinato ai Liberi Consorzi e alle Città metropolitane (art. 5, l.r. n. 13/2019 e art. 2, l.r. 23/2020).

Quanto al primo aspetto, vengono in rilievo l'art. 5 della l.r. n. 13/2019 e l'art. 2 della l.r. 23/2020.

Al riguardo, occorre premettere che l'art. 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), il legislatore nazionale, in applicazione del punto 9 dell'Accordo di finanza pubblica firmato il 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana, attribuiva alla Regione l'importo complessivo di euro 540 milioni “*da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025*”.

In ragione di tale previsione, attraverso il comma 1 del citato art. 5 della l.r. n. 13/2019, il legislatore regionale autorizzava il Ragioniere generale ad effettuare, entro il 31 dicembre 2019, operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro, attribuito

alla Regione siciliana dalla richiamata disposizione statale, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane. La norma stabiliva, inoltre, che i citati enti territoriali potessero “*utilizzare fino al 20 per cento delle somme ad essi attribuite per il pagamento di rate di mutui accesi, per opere di manutenzione di strade e scuole*”. Il successivo comma 2, quantificava gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1 “*in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025, di cui euro 45.812.754,53 quale rimborso della quota capitale, ed euro 4.187.245,47 per il pagamento della quota interessi nell’esercizio finanziario 2021*”.

Appare chiaro che la Regione, con la norma in esame, intendesse innanzitutto superare il meccanismo di erogazione del contributo previsto dalla disposizione statale – consistente nell’assegnazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 – attraverso l’anticipazione di 250 dei 540 milioni di euro dell’intero contributo entro il 31 dicembre 2019. L’anticipazione *de qua*, in particolare, sarebbe avvenuta per il tramite dell’operazione finanziaria onerosa di c.d. attualizzazione delle somme, a porre in essere la quale veniva autorizzato il Ragioniere generale della Regione.

Le somme così ottenute sarebbero state destinate ai liberi Consorzi Comunali e alle Città metropolitane non soltanto per le finalità di “*manutenzione straordinaria di strade e scuole*”, come previsto dall’art. 1, comma 883 della legge di bilancio nazionale ma anche per “*il pagamento di rate di mutui accesi, per opere di manutenzione di strade e scuole*”, seppure solo entro il 20% del totale.

Di particolare rilevanza appare, inoltre, il secondo comma dell’articolo in commento il quale, come visto, quantificava gli oneri derivanti dall’anticipo delle somme in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025, suddivisi in conto capitale e in conto interessi per l’esercizio 2021.

Su tale ultima previsione, come si dirà a breve, si fondano le principali doglianze del Governo e le conseguenti censure di illegittimità della Corte.

Secondo la ricostruzione del ricorrente, infatti, gli oneri così descritti avrebbero trovato copertura non già nel bilancio regionale, bensì proprio a valere sulle somme attribuite dallo Stato ai sensi del citato art. 1, comma 883, della legge di bilancio con la conseguente violazione dello “spirito della norma statale”, rivolta esclusivamente a favorire nuovi investimenti. In tal modo, la disposizione regionale avrebbe determinato “un impatto negativo sul debito e sull’indebitamento netto” in violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost.

Di particolare interesse risulta, a tal proposito, la ricostruzione ermeneutica della Corte.

Non sfugge, infatti, che il comma 2 dell’art. 5, l.r. 13/2019, nel quantificare gli oneri di attualizzazione, pare tacere sulla copertura degli stessi. Non di meno, il Governo mette sicuramente

in correlazione l'operazione finanziaria di cui al comma 1 con la previsione di rientro di cui al comma successivo e da ciò, come detto, fa derivare il contrasto con l'art. 81, III co., Cost.

Ad avallare la ricostruzione del ricorrente è la Corte stessa, fondando su due ordini di motivi. Il primo: *ubi lex voluit dixit*, cioè a dire che il mancato richiamo di una copertura a carico del bilancio regionale, tanto da parte della disposizione in esame quanto nel restante corpo della legge n. 13 del 2019, è un chiaro indice della volontà legislativa di ripianare i costi di attualizzazione con il contributo statale.

Il secondo: l'esame dei lavori preparatori svolti in Commissione Bilancio. Il Giudice delle leggi, infatti, risale al c.d. *original intent* del legislatore regionale attraverso l'esame del resoconto sommario della seduta del 7 marzo 2019, dal quale si evince testualmente che gli oneri dell'operazione finanziaria autorizzata «sono a carico dei liberi Consorzi, ed in particolare sulle somme riconosciute dallo Stato».

Si è anticipato che la vicenda in esame va letta anche alla luce dello *jus superveniens* costituito dall'art. 2 della l.r. n. 23/2020. Quest'ultimo, oltre a rinnovare al 15 dicembre 2020 il termine per effettuare le operazioni finanziarie, interviene sulle finalità delle anticipazioni del contributo statale, espungendo dal primo comma dell'art. 5, l.r. 13/2019 il riferimento al “*pagamento dei mutui accesi per opere di manutenzione di strade e scuole*” e limitandosi a richiamare i vincoli di scopo previsti dal legislatore nazionale. Il medesimo art. 2, l.r. n. 23/2020 introduce modifiche anche al secondo comma del citato art. 5, eliminando il riferimento al rimborso della quota capitale e della quota interessi per l'esercizio 2021 e prevedendo la mera quantificazione dell'operazione di attualizzazione delle somme in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025.

È, tuttavia, evidente, come sottolineato dalla stessa Corte, che il sopravvenuto art. 2 della l.r. n. 23 del 2020 non fa venire meno, da un lato, l'onerosità dell'operazione e, dall'altro, la copertura di tali oneri da parte degli enti territoriali sulle somme riconosciute dallo Stato a scopo di investimento.

In altre parole, la decisione della Regione Siciliana di attualizzare parte del contributo statale chiedendo l'anticipazione delle somme a un istituto di credito (*id est*: Cassa Depositi e Prestiti), anche alla luce dell'art. 2 citato, avrebbe continuato a comportare un esborso da parte degli enti destinatari della misura statale di favore utilizzando somme in conto capitale per il ripianamento di spese di parte corrente.

Tutto ciò evidenziato, dunque, la Corte rileva il contrasto tanto dell'art. 5 della l.r. 13 del 2019 (si da evitarne la reviviscenza) quanto dell'art. della l.r. n. 23 del 2020 con l'art. 81, terzo comma, Cost. perché, in entrambe le previsioni normative, “*la copertura della spesa difetta di un legittimo «fondamento giuridico» (sentenza n. 197 del 2019), in quanto ha considerato parte del contributo destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimenti come valida copertura di una spesa*

diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato”.

2. *Dismissione del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie e rientro dal mutuo della sanità (art. 6, l.r. n. 13 del 2019).*

Proseguendo nella disamina dell’articolata pronuncia in commento, occorre soffermarsi sulla seconda disposizione travolta dalla declaratoria di incostituzionalità: l’art. 6 della citata l.r. n. 13 del 2019.

Con la disposizione *de qua*, il legislatore regionale aveva previsto un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie al dichiarato scopo di pervenire alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo a suo tempo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006.

Infatti, l’art. 6 in esame non soltanto autorizzava la Giunta regionale a porre in essere “*un piano straordinario di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie [...] da attuare anche mediante conferimenti, ove previsto, a fondi immobiliari esistenti istituiti ai sensi delle disposizioni statali o regionali vigenti*”, ma collegava espressamente tale operazione al fine di “*ridurre l’impatto finanziario sul sistema sanitario regionale delle disposizioni di cui all’articolo 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, che ha posto a carico del Fondo sanitario gli oneri del mutuo sottoscritto ai sensi dell’articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell’Economia e la Regione siciliana*”.

Nonostante la difesa regionale abbia affermato che i proventi dell’operazione così descritta sarebbero stati assegnati “*alle aziende sanitarie che le impiegherebbero in conformità alla disciplina statale*”, la formulazione della disposizione pare suggerire una utilizzazione dei ricavi delle vendite del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie per coprire disavanzi di gestione derivanti dal c.d. mutuo sanità.

Ed è proprio questa la ricostruzione del Governo ricorrente, poi confermata dalla Corte, secondo cui una simile previsione normativa contrasterebbe con l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione a quanto previsto dall’art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, parametro interposto di legittimità.

Quest’ultimo, infatti, dopo aver stabilito che i contributi in conto capitale versati dalla Regione agli enti sanitari vanno iscritti in un’apposita voce del patrimonio netto, dispone che: “*Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di plusvalenza, la plusvalenza viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il*

risultato economico dell'esercizio. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata, unitamente alla riserva derivante dalla plusvalenza, per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Le presenti disposizioni si applicano anche ai contributi in conto capitale dallo Stato [...]”.

Come si vede, la norma di contabilità pubblica è strutturata in maniera da concentrare in un circuito esclusivo i contributi per investimenti di talché, non soltanto i proventi derivanti da dismissioni non possono influenzare il risultato di esercizio, ma questi devono essere desinati all'acquisto di altri beni durevoli nonché al loro ammortamento (laddove quest'ultima voce, a rigore, dovrebbe far parte del conto economico).

Potremmo affermare che, con la lettera c) dell'art. 29, d.lgs. 118 del 2011, il legislatore ha individuato un rafforzamento, in ambito sanitario, della *golden rule* di contabilità pubblica per cui spese correnti non possono essere coperte con entrate in conto capitale.

Per ben comprendere la questione appare necessario richiamare l'importante arresto della Corte costituzionale in materia: la sentenza n. 157 del 2020.

In quella pronuncia, infatti, viene ricostruita la peculiare *ratio* della disciplina contabile che il legislatore delegato del 2011 ha individuato per le aziende sanitarie del SSN.

In particolare la Corte ha rilevato che *“l'intenzione del legislatore è quella di riservare – per preservare gli equilibri di parte corrente – l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, di attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli”.*

È chiaro, dunque, che l'art. 6, l.r. n. 13 del 2019, nel mettere in diretta correlazione la dismissione straordinaria del patrimonio degli enti del SSR al ripianamento delle rate del mutuo opera una non consentita operazione di utilizzo di somme in conto capitale per spese correnti.

È questo, del resto, l'incedere argomentativo adottato dalla Corte per giungere alla declaratoria di incostituzionalità della norma in esame la quale, determinando *“l'uscita dal circuito del finanziamento degli investimenti sanitari”*, fa sì che *“le disponibilità generate dalla sua dismissione vengano sviate dalla destinazione al reinvestimento per essere utilizzate in maniera non consentita a coprire spese correnti”* e in tal modo viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

2. SENTENZA N. 160 DEL 2021 IN TEMA DI SILENZIO ASSENSO SU AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

La pronuncia *de qua* concerne l'applicazione della disciplina del silenzio assenso alla materia delle autorizzazioni paesaggistiche. In particolare, con riguardo alla possibilità per il legislatore siciliano di introdurre forme più ampie di semplificazione procedimentale rispetto a quelle previste dalla normativa statale in relazione ai procedimenti paesaggistici.

Nel dettaglio, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 recante "*Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*", mentre si è pronunciata per la non fondatezza della questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 13 della medesima legge regionale n. 5 del 2019.

Orbene, l'art. 8, ha previsto al comma 4, che «[i]l procedimento autorizzatorio semplificato si conclude con un provvedimento, adottato entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'Amministrazione procedente, che è immediatamente comunicato al richiedente», e, al comma 6, che, «[t]rascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso».

La Corte costituzionale ha giudicato il predetto comma 6 in contrasto con la disciplina dettata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e dal D.P.R. n. 31 del 2017. L'art. 11, comma 9, del DPR in parola, nel regolare il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per interventi e opere di lieve entità, ha previsto che il silenzio assenso si formi solo sul parere reso dal soprintendente, ferma restando la necessità che l'amministrazione procedente rilasci l'autorizzazione con provvedimento espresso.

Inoltre, il giudice delle leggi ha fatto impiego, quale parametro interposto, anche dell'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 che esclude l'operatività del silenzio assenso per i procedimenti amministrativi concernenti "interessi pubblici sensibili" tra i quali il legislatore statale ricomprende la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Del resto, come evidenziato dalla Consulta, il citato art. 20 della legge n. 241 del 1990 è espressamente richiamato dall'art. 146, comma 9, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha autorizzato l'emanazione di un regolamento al fine di individuare procedure autorizzatorie semplificate per interventi di minore entità, ma tenendo comunque ferme le esclusioni di cui al comma 4 del suddetto art. 20, ossia le ipotesi di interessi sensibili o qualificati che ostano all'operatività dell'istituto del silenzio assenso.

La disciplina statale, come pure evidenziato dalla Corte, si ispirava alla regolamentazione del silenzio-assenso tra P.A. di cui all'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, mentre la previsione introdotta dalla legislazione regionale e censurata dalla Corte era riconducibile al modello del silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge n. 241 del 1990.

Una volta ricostruita la cornice normativa statale di riferimento ed appurato che la disposizione regionale prevedeva la possibilità che si formasse il silenzio assenso anche in relazione al provvedimento conclusivo del procedimento, ossia l'autorizzazione paesaggistica, e non con esclusivo riferimento all'atto endoprocedimentale rappresentato dal parere del soprintendente, la Corte ha richiamato la propria consolidata giurisprudenza in tema di limiti alla potestà legislativa primaria della Regione siciliana in tema di paesaggio di cui all'art. 14 lett. n) dello Statuto speciale.

In particolare, il giudice delle leggi ha confermato come alle Regioni, anche se dotate di autonomia speciale, non sia consentito derogare alla disciplina statale in tema di autorizzazione paesaggistica perché ad esse non è permesso "introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale", fra i quali rientra, per l'appunto, l'autorizzazione paesaggistica in parola (sentenze n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La Corte, pur riconoscendo che il D.P.R. n. 31 del 2017, per la sua natura di fonte secondaria, non è idoneo a recare disposizioni espressive dei principi fondamentali in tema di grandi riforme economiche e sociali, ha ritenuto che la procedura prevista dall'art. 11, comma 9, fosse attuativa dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, in tema di salvaguardia del paesaggio che, com'è noto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa primaria delle Regioni speciali.

Di conseguenza, il giudice costituzionale ha sancito che la Regione siciliana "*introducendo una regola contrastante con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della legislazione statale, ha superato i limiti della propria competenza primaria in materia di tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale*".

Quanto al secondo motivo di impugnazione, ossia l'art. 13 della medesima legge regionale n. 5 del 2019, la disposizione impugnata si limitava ad attribuire all'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana il potere di apportare semplificazioni e rettificazioni agli allegati A e B che individuano gli interventi di lieve entità per i quali è possibile ricorrere al predetto procedimento autorizzatorio semplificato.

Sul punto, la Corte non poteva che rigettare la questione di costituzionalità, posto che nella Regione siciliana le competenze degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beni culturali e di tutela del paesaggio sono esercitate dall'Assessore regionale dei beni culturali ed

ambientali e della pubblica istruzione, ora Assessore regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana. Al riguardo, il giudice delle leggi cita l'art. 3 della legge regionale n. 80 del 1977 ma sarebbe stato ancora più opportuno richiamare anche l'art. 1 del DPR 30 agosto 1975, n. 637 recante *“Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti”* che fonda l'esercizio delle competenze in questione da parte della Regione con la forza che è propria delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia. In ogni caso, difficilmente poteva dubitarsi della facoltà del legislatore regionale di individuare liberamente, all'interno dell'amministrazione regionale, l'organo chiamato ad esercitare le funzioni che le predette norme di attuazione attribuiscono all'esercizio della Regione. Di conseguenza la Corte ha chiarito che *“come non è mai stato in discussione che competente al rilascio dei provvedimenti autorizzativi è il soprintendente, quale organo periferico regionale, si deve ritenere che, alla stessa maniera e nell'esercizio delle stesse attribuzioni normative, legittimamente la Regione abbia affidato all'Assessore regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana l'attività, riservata dalla legislazione statale al Ministro della cultura”*.

Ciò detto, la pronuncia, come già accennato, si inserisce nel solco di una consolidata giurisprudenza costituzionale e cerca di individuare un punto di equilibrio tra l'esigenza della semplificazione e dell'accelerazione dei procedimenti amministrativi e le ragioni della salvaguardia del paesaggio, nonché tra due modelli di semplificazione procedimentale ricavabili dalla disciplina generale del procedimento amministrativo. Si tratta di quello espresso dall'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 e di quello di cui si fa portatore l'art. 20 della medesima legge, il quale tra l'altro esclude espressamente, come già detto, l'operatività del silenzio assenso in presenza di atti e procedimenti riguardanti il patrimonio *“culturale e paesaggistico”*.

Certo è che lo spazio di autonomia delle Regioni, anche speciali, in tema di procedimento amministrativo appare, in definitiva, alquanto circoscritto. Queste, infatti, in forza della previsione di cui all'art. 29, commi 2 della l. 241/1990, sono tenute al rispetto degli istituti procedurali di semplificazione espressivi dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. individuati dal legislatore statale ai commi 2-bis e 2-ter del medesimo art. 29, ben potendo semmai innalzare il livello della semplificazione ma senza comprimerlo. La *ratio* della previsione risiede nella necessità di non pregiudicare le garanzie per così dire *“minime”* nei confronti della PA che devono assistere in condizioni di eguaglianza i cittadini sull'intero territorio nazionale.

Dall'altro lato, però, la possibilità per le Regioni di ampliare il livello di semplificazione e, quindi, innalzare le garanzie dei privati nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo incontra il limite del rispetto delle previsioni statali in tema di atti e procedimenti amministrativi concernenti interessi sensibili quali il paesaggio, i beni culturali, l'ambiente ma anche altre materie trasversali

quali la concorrenza. Previsioni che, in forza delle esigenze unitarie espresse per il tramite dei principi delle grandi riforme economico-sociali, si impongono anche alle competenze primarie delle Regioni speciali, ad esempio in tema di paesaggio, come nel caso della sentenza *de qua*.

In definitiva, la ricerca del punto di equilibrio cui si accennava poc'anzi lascia però al legislatore regionale spazi di autonomia in tema di disciplina del procedimento amministrativo tutto sommato parecchio circoscritti.

Rimane ferma per le Regioni speciali la potestà di individuare l'organo cui è demandato l'esercizio sul proprio territorio delle funzioni attribuite a livello centrale e periferico allo Stato, conformemente alle norme di attuazione degli statuti speciali, ma non è certo un caso che la pronuncia in commento specifichi che “*i caratteri dei provvedimenti autorizzativi, lo svolgimento del relativo procedimento e gli stessi contenuti e criteri del potere da esercitare sono definiti in modo vincolante, anche per la Regione Siciliana, dalla citata normativa statale*”, il che pare rimarcare ulteriormente come non residui alcun margine di discrezionalità in capo al legislatore regionale nella disciplina della materia *de qua*.

3. SENTENZA N. 187 DEL 2021 IN TEMA DI FONDI DI SVILUPPO E COESIONE, ZES (ZONA ECONOMICA SPECIALE) E INTRODUZIONE DI IMPOSTE

Premessa

Con la sentenza n. 187 del 2021 la Corte costituzionale si è pronunciata su un giudizio di legittimità costituzionale, sollevato dalla Regione siciliana su diversi aspetti della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Il ricorso della Regione presenta diversi gruppi di censure, le quali trovano per lo più un filo conduttore nella lamentata violazione del principio di leale collaborazione, sebbene in realtà non manchino altre questioni.

Tra le diverse doglianze - vale la pena evidenziarlo fin da subito - la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere con riferimento alle censure mosse sull'articolo 1, comma 875, della legge n. 160/2019, che stanziava un contributo a favore dei liberi consorzi e delle Città metropolitane. Tale previsione era stata impugnata dalla regione, che lamentava la violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, leale collaborazione e uguaglianza, dal momento che l'importo stanziato era inferiore rispetto a quello previsto l'anno precedente in virtù dell'accordo integrativo del 10 maggio 2019, siglato tra il Presidente della Regione, il Ministro per il sud e la coesione territoriale e il ministro dell'economia e delle finanze. Circostanza, quest'ultima, che - a detta della Regione - avrebbe comportato un "arretramento nel processo di risanamento finanziario" delle Città metropolitane e dei liberi consorzi. Tuttavia, poiché la norma in questione, nelle more della decisione della Corte, è stata novellata, prevedendo un incremento della somma stanziata, la Regione ha depositato un atto di parziale rinuncia al ricorso.

1. Il principio di leale collaborazione Stato-Regioni: delimitazioni e "vincoli" statali

2.1. L'Agenzia per la coesione territoriale e la rimodulazione del Fondo per lo sviluppo e coesione

Con una prima censura, la Regione ha impugnato l'articolo 1, comma 309, lettera a) della legge n. 160 del 2019, il quale a sua volta ha novellato l'articolo 44 del decreto-legge n. 34 del 2019 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi). Con tale modifica, in particolare, il legislatore nazionale ha previsto che l'Agenzia per la coesione territoriale proceda,

per ciascuna amministrazione centrale, regione o città metropolitana titolare di risorse a valere sul “Fondo per lo sviluppo e coesione” (FSC) ad una riclassificazione degli strumenti programmatori concernenti le risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020. Tale riclassificazione – alla luce della disposizione richiamata – deve avvenire “sentite” le amministrazioni interessate. Mentre, nella versione originaria si prevedeva che l’attività di riordino, dei diversi documenti programmatori in un unico piano operativo per ogni amministrazione, dovesse avvenire ad opera dell’Agenzia per la coesione territoriale “d’intesa” con le amministrazioni interessate.

Lamenta la Regione che la novella legislativa “declassa” l’intesa ad un mero parere, e così facendo “espropria” della potestà decisionale le amministrazioni titolari di risorse a valere sul FSC. Detto altrimenti, poiché secondo la Regione l’attività di riclassificazione dei documenti programmatori inerenti il FSC interseccherebbe diversi ambiti materiali di competenza regionale, l’estromissione della regione dal processo decisionale che interessa, per l’appunto, tali ambiti lederebbe, in particolare, il principio di leale collaborazione.

La Corte, tuttavia, coglie anzitutto l’occasione per chiarire quali siano gli specifici obiettivi del FSC. Evidenzia la Corte che il FSC è strumento di attuazione dell’articolo 119, quinto comma, della Costituzione, ai sensi del quale per “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Alla luce di tale premessa e richiamando alcune precedenti decisioni, il giudice costituzionale ricorda le condizioni al ricorrere delle quali un finanziamento statale può correttamente ricondursi all’ambito di applicazione dell’articolo 119 della Costituzione: anzitutto, deve trattarsi di interventi “aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all’ente territoriale”; in secondo luogo, tali interventi devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale o, comunque, a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni; infine, le risorse in questione devono essere indirizzate “non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali”.

Poiché, dunque, è solo in assenza di tali condizioni, che si potrebbe configurare una ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti di propria competenza, bisogna verificare quali caratteristiche presenti il FSC.

Ad avviso della Corte, la disposizione impugnata delinea le modalità di riclassificazione dei documenti programmatici relativi a tre cicli di programmazione del FSC nella cornice degli articoli 119 e 117 Cost. Le finalità sono, infatti, quelle di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, ovvero finanziare interventi speciali dello Stato ed erogare contributi speciali, ripartendo il fondo in modo diverso tra le aree del Paese. Viene, inoltre, in rilievo l'articolo 117, secondo comma, lettera e), il quale attribuisce al legislatore statale il compito di disciplinare tali forme di finanziamento nell'ambito delle competenze statali in materia di perequazione finanziaria.

La violazione del principio di leale collaborazione, lamentato dalla Regione, non sussiste – ad avviso della Corte – perché affidando all'Agenzia per la coesione territoriale l'attività di riclassificazione degli strumenti di programmazione del FSC, il legislatore statale ha esercitato la propria competenza esclusiva in materia di “perequazione finanziaria” e, dunque, il principio che si ritiene violato non è costituzionalmente imposto.

Già in una decisione di alcuni anni or sono (n. 189/2015), la Corte costituzionale aveva evidenziato che “in relazione ad un intervento statale ‘speciale’ ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., (...) spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi”, eventualmente potendo optare per la previsione di meccanismi collaborativi (quelli che ritiene più opportuni) con le Regioni e gli enti locali interessati.

Meccanismi collaborativi – osserva la Corte – che, pur essendo venuta meno l'intesa, la stessa disciplina in discussione prevede, posto che le amministrazioni territoriali sono coinvolte nella procedura di riclassificazione, programmazione, gestione e attuazione delle diverse azioni finanziate con il FSC.

2.2. La governance della Zona economica speciale

La violazione del principio di leale collaborazione era stata lamentata dalla Regione anche con riferimento alla modifica dell'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 9, in materia di *governance* della Zona economica speciale (ZES). In particolare, le doglianze riguardavano la composizione del Comitato di indirizzo, organo di amministrazione dell'area ZES.

Ad avviso della Regione, la disciplina originaria garantiva la compartecipazione tra Stato e Regioni interessate, nell'individuazione dell'Organo di vertice e di indirizzo: infatti, il Comitato di indirizzo era presieduto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, il quale era nominato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle Regioni interessate.

Viceversa, la nuova disciplina, sulla quale la Regione ha sollevato la questione di legittimità, identifica il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES in un Comitato di indirizzo, composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Ovvero, la nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, dunque senza alcun coinvolgimento delle Regioni interessate.

Tuttavia, sul punto, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata, dal momento che, nelle more della decisione, la normativa impugnata è stata modificata, nel senso di (re)introdurre il coinvolgimento delle Regioni interessate. In particolare, il legislatore, nel corso del 2021, ha eliminato il riferimento alla legge n. 400 del 1988, prevedendo che il Commissario straordinario – in capo al quale rimane il compito di presiedere il Comitato di indirizzo delle ZES – sia nominato “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Presidente della Regione interessata”.

Alla luce di tale modifica, che prevede la necessità di un'intesa con la Regione, e posto che la disciplina oggetto di impugnazione non era ancora stata applicata nelle ZES istituite in Sicilia, la Corte dichiara la censura regionale priva di attualità ed effettività.

4. SENTENZA N. 226 DEL 2 DICEMBRE 2021 IN MATERIA DI QUANTIFICAZIONE E COPERTURA DELLE SPESE PER IL PERSONALE DEL CORPO FORESTALE

Premessa

Con la sentenza n. 226 del 2 dicembre 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità:

- dell'articolo 1, comma 10, e dell'art. 2, comma 1, della **legge regionale 20 luglio 2020, n. 16** (Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie);
- degli articoli 1 e 2 della **legge regionale 3 dicembre 2020, n. 29** (Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana).

Le disposizioni colpite da incostituzionalità hanno natura finanziaria, essendo preposte a finanziare le assunzioni di personale e la corresponsione di indennità pensionabile rispetto ai dipendenti del Corpo Forestale, e in entrambi casi la ragione della declaratoria è relativa alle problematiche relative alla copertura delle spese, tali da configurare un contrasto con il terzo comma dell'art. 81 della Costituzione e con le norme di sua immediata applicazione, come la legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Ad essere censurate dalla sentenza sono sia la carenza di una corretta quantificazione delle spese (l.r. 16/2020), sia l'insufficiente dimostrazione della loro copertura (l.r. 29/2020). Nell'impianto motivazionale è possibile rinvenire importanti precisazioni relativamente al meccanismo di copertura delle spese di carattere permanente e obbligatorio, in particolare quando queste ultime riguardano la materia del personale.

1. La legge regionale 16/2020 e la necessità di quantificare con precisione una spesa a carattere permanente ed obbligatorio

Con riferimento all' **art. 1, comma 10, della legge regionale 16/2020**, la disposizione oggetto di censura era quella che interveniva sul trattamento economico del personale del Corpo forestale, **demandando alla contrattazione sindacale il concreto adeguamento dell'indennità pensionabile.**

In particolare veniva prevista un'indennità mensile pensionabile, in analogia agli incrementi al personale con qualifica non dirigenziale dei corpi di polizia ad ordinamento civile, *“nella misura definita in sede di contrattazione sindacale”*.

L'aspetto problematico della disposizione era che la spesa occorrente per il pagamento delle differenze retributive fondamentali veniva quantificata solamente nella misura massima (*“La spesa occorrente per il pagamento delle differenze retributive fondamentali, quantificata nella misura massima di 505 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022”*).

Tuttavia, secondo la sentenza in commento, **la mancata quantificazione annuale e a regime di una spesa a carattere obbligatorio realizza una violazione delle normative costituzionali in materia di copertura delle spese nelle leggi.**

A tale proposito, la Consulta ricorda che ai sensi **dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196** (Legge di contabilità e finanza pubblica, di immediata attuazione dell'art. 81 Cost.) la previa quantificazione della spesa è un presupposto imprescindibile della sua corretta copertura finanziaria, perché la legge non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Inoltre, ai sensi dell'art. 38, comma 1, del d.lgs 118/del 2011 *«[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime. Secondo quest'ultima disposizione, solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie è possibile rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. La Corte costituzionale cita anche la legge regionale n. 47 del 1977, che all'art. 7, comma 8, prevede disposizioni analoghe a quelle menzionate.*

I giudici ricordano che **trattandosi nel caso di specie di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente, esse rientrano tra le spese obbligatorie aventi natura permanente.** Ne consegue, conclude la sentenza, che la legge regionale impugnata, prevedendo che l'incremento dell'indennità mensile pensionabile sia corrisposto in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definito in sede di contrattazione collettiva, avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime

Neanche l'aver demandato alla futura contrattazione collettiva la definizione dell'adeguamento dell'indennità poteva esimere la legge regionale dal prevedere comunque quella copertura di spesa: **quest'ultima quantificazione legislativa deve necessariamente precedere l'apertura di una trattativa sindacale,** dovendo la contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita.

2. La legge regionale 29/2022 e la necessità di dimostrare che un capitolo del bilancio sia sufficiente a sopportare una nuova spesa per il personale, di natura obbligatoria e permanente

Oggetto di declaratoria di incostituzionalità è anche la l.r. 29/2022, nella parte in cui le sue previsioni finanziarie **contrastano con le normative contabili di cui alla l. 196/2009, e quindi con**

l'art. 81, comma 3, della Costituzione in materia di copertura degli oneri legislativi, per cui ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

I primi due articoli della legge prevedevano delle spese obbligatorie e continuative, avendo ad oggetto, l'articolo 1, l'autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro per l'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale, e, l'articolo 2, l'autorizzazione di spesa di 5 milioni e cinque mila euro per la corresponsione al personale del Corpo dell'indennità pensionabile.

Tutte e due le previsioni individuavano la copertura a valere su un capitolo del bilancio destinato a spese permanenti e obbligatorie relative ai dipendenti del Corpo forestale, capitolo che, secondo la Regione, sarebbe stato sufficiente per sopportare ulteriori oneri.

Tuttavia, ricorda la Consulta, **costituisce principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già state interamente impegnate e dirette a sovvenire spese già previste** (Corte costituzionale, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2022). E ciò vale in particolare in materia di spese per il personale, scarsamente comprimibili per natura.

Pertanto, **laddove si ritenga che uno stanziamento complessivo per le spese del personale sia in grado di sostenere il peso di nuovi oneri senza ulteriori incrementi, occorre che di ciò sia data un'analitica dimostrazione, in particolare nella relazione tecnica e nell'analisi dello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale.**

In altre parole, non è sufficiente dimostrare l'astratta pertinenza di un capitolo di spesa, ma occorre giustificare l'effettiva presenza delle risorse finanziarie. E pertanto sarebbe stato necessario un analitico esame di tutte le tipologie di spese già fatte gravare nel triennio, a regime e dei rispettivi andamenti, con proiezioni almeno decennali delle variabili collegate. In tale senso la Corte cita l'art. 17, comma 7, della legge 196/2009 in ordine alla relazione sulle coperture in materia di pubblico impiego, relazione che deve contenere *“i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili”*.

5. SENTENZA N. 234 DEL 2021 IN MATERIA DI ESERCIZIO DI POTERI SOSTITUTIVI

Con la sentenza n. 234 del 3 dicembre 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale incostituzionalità della legge regionale n. 17/2020, in materia di riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia.

In particolare è stata accolta la censura nei confronti dell'art. 5 della legge, laddove si prevedeva con norma transitoria che l'Assessore per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto, avrebbe provveduto a nominare un commissario straordinario svolgente le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale, commissario che sarebbe rimasto in carica fino all'insediamento di questi ultimi organi.

I giudici costituzionali hanno ritenuto che la norma siciliana violasse l'art. 120, co. 2, della Costituzione, in materia di poteri sostitutivi dello Stato. Infatti la previsione di un commissariamento regionale avrebbe creato una sovrapposizione rispetto all'analogo potere sostitutivo previsto dalla normativa statale (nella specie dall'art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014). La normativa nazionale prevede che sia il Ministro della salute a dovere nominare un commissario, nella fase di passaggio dal vecchio regime al nuovo regime degli istituti zooprofilattici, in particolare in caso di inerzia delle Regioni nel recepire i principi statali di riordino in materia di istituti zooprofilattici.

La sentenza sostiene che la normativa censurata avrebbe reso possibile alla Regione di nominare senza limiti di tempo un proprio commissario straordinario, la cui funzione si sovrapporrebbe a quella del commissario di nomina ministeriale.

Più a monte, la competenza statale in materia di attività sostitutiva viene legittimata sulla base della competenza statale in materia di determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, rimessi agli Istituti zooprofilattici sperimentali. Infatti gli Istituti zooprofilattici sperimentali «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (Corte costituzionale, sentenza n. 122 del 2011).

Da tale competenza, secondo i giudici costituzionali, discende la competenza dello Stato a dettare le norme necessarie a preservare il funzionamento degli Istituti medesimi e ad assicurarne la continuità operativa, pena l'impossibilità di consentire lo svolgimento di quegli stessi programmi e di soddisfare i collegati interessi di carattere nazionale.

Proprio in attuazione di tale competenza, il legislatore statale in prima battuta con il d.lgs n. 106 del 2012 aveva individuato i principi alla luce dei quali le Regioni avrebbero dovuto completare la disciplina del funzionamento degli Istituti.

In seconda battuta, continua la ricostruzione della Corte, il legislatore è intervenuto con la legge n. 190 del 2014 per porre rimedio alle perduranti situazioni di inerzia regionale, dettando una specifica tempistica ai fini del processo regionale di recepimento dei principi indicati dal d.lgs. n. 106 del 2012. Più in particolare, sono stati fissati i termini per l'effettiva costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (art. 1, comma 579, della legge n. 190 del 2014). In tale contesto il legislatore nazionale ha previsto, in caso di infruttuosa scadenza del termine, il potere del Ministro della salute di nominare un commissario straordinario, chiamato a svolgere – nelle more della costituzione dei nuovi organi – le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale.

Secondo la sentenza in commento, la previsione di quest'ultimo intervento non lascia spazio ad alcun intervento sostitutivo da parte regionale, come quello della norma censurata.

6. SENTENZA N. 240 DEL 2021 IN MATERIA DI ENTI DI AREA VASTA E DI MODALITÀ DI DESIGNAZIONE DEL SINDACO METROPOLITANO

Con la pronuncia n. 240 del 2021 la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi delle modalità di elezione degli organi degli enti di area vasta e, segnatamente, del Sindaco Metropolitan.

In particolare, il giudice delle leggi, è stato chiamato a decidere una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dalla Corte d'Appello di Catania con riguardo agli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), e all'art. 1, comma 19, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) assumendo come parametro gli artt. 1, 2, 3, 48, 5, 97 e 114 della Costituzione.

La Corte, pertanto, si è pronunciata sulla riforma degli enti di area vasta operata dalla la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), la c.d. "legge Delrio", e sulle corrispondenti norme della Regione Siciliana, secondo cui il sindaco delle Città metropolitane non è una carica elettiva poiché si identifica automaticamente con il sindaco del Comune capoluogo, a differenza del presidente del Libero Consorzio (o della Provincia nel resto d'Italia), individuato attraverso un'elezione di secondo grado dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio.

La pronuncia è di notevole interesse oltre che per il merito della questione esaminata dal giudice delle leggi, anche per il profilo prettamente processuale, posto che la Corte ha ricostruito i presupposti che consentono di fare ricorso all'azione di accertamento della lesione del diritto di voto al fine di sollevare l'incidente di costituzionalità.

In primo luogo, la Corte ha confermato la ricostruzione del giudice rimettente in ordine alla sussistenza in capo ai ricorrenti del diritto ad agire, posto che sarebbe stato "limitato il diritto dei cittadini non residenti nel comune capoluogo a conformare, con la loro scelta elettorale, gli organi di governo dell'ente intermedio, escludendolo in relazione al sindaco metropolitano", nonché la giurisdizione del giudice civile vertendosi in materia di diritti civili e politici.

In secondo luogo, il giudice costituzionale ha evidenziato la correttezza della valutazione operata dalla Corte d'appello che lamentava come la lesione del diritto di voto dei ricorrenti investisse alla radice tale diritto determinando una "preclusione assoluta" al suo esercizio.

In terzo luogo, la Consulta ha riconosciuto che nel caso di specie sussistesse una zona sottratta al controllo di legittimità costituzionale con la conseguenza di dover fare applicazione

dell'orientamento maturato in relazione alle leggi elettorali nazionali ed estensibile anche alle altre normative elettorali a garanzia del diritto di voto. Pertanto, ha condiviso la valutazione del giudice *a quo* che, in ragione della radicale violazione del diritto di voto riscontrata nel caso in esame, ha ritenuto che al ricorrente del giudizio *a quo* “*fossero precluse chances effettive di ottenere tutela al di fuori dell'azione di accertamento*” da questi promossa, “*rendendo così evidente*” la possibilità che, in mancanza dell'accesso alla Corte, al ricorrente potesse essere negato “*un sindacato su atti immediatamente lesivi del diritto a partecipare alle elezioni*”.

In quarto luogo, quale ultimo presupposto per l'impiego dell'azione di accertamento del diritto di voto al fine di sollevare l'incidente di costituzionalità, la Corte costituzionale ha ritenuto che tra il giudizio *a quo* e quello devoluto alla sua cognizione non si riscontrasse una coincidenza di *petitum*, rimanendo in capo alla Corte d'appello un margine per adottare una decisione non coincidente con quella di accoglimento eventualmente pronunciata.

Ciò detto, quanto al merito, la Corte, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata dal giudice rimettente in considerazione della necessità di salvaguardare la discrezionalità del legislatore in tale materia, non potendosi operare l'intervento manipolativo richiesto dal giudice rimettente in ragione delle molteplici scelte elettorali astrattamente adottabili e capaci di incidere sulla forma di governo della Città Metropolitana.

La Corte, però, ha rivolto un significativo monito allo stesso legislatore sollecitando una modifica normativa che assicuri il rispetto del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'attività di indirizzo politico-amministrativo della Città Metropolitana e garantisca il connesso principio di responsabilità politica degli organi del suddetto ente di area vasta, nonché la rappresentatività dell'organo di vertice dell'ente in questione.

Il giudice delle leggi ha argomentato la propria decisione sulla base della circostanza che il meccanismo di identificazione del Sindaco Metropolitan con quello del Comune capoluogo poteva giustificarsi in sede di prima attuazione del nuovo ente di area vasta e in ragione della previsione legislativa che consentiva agli statuti della Città Metropolitana di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco (in tal senso si era espressa già con la sent. n. 50 del 2015).

Le suddette argomentazioni paiono superate, a giudizio della Corte, in ragione di una pluralità di argomenti.

In primis, in considerazione del fatto che sia trascorso un ampio lasso di tempo rispetto all'istituzione del nuovo ente di area vasta.

In secundis, per la complessità del meccanismo previsto dalla legge c.d. Delrio teso ad introdurre nello Statuto della Città Metropolitana l'elezione del Sindaco e per il fatto che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale per consentire la suddetta elezione non sia intervenuta,

né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione.

Inoltre, la Corte evidenzia che la necessità di un riassetto normativo della materia è dovuta anche al fatto che la mancata soppressione delle Province, a seguito del referendum costituzionale del 2016, ha reso *“del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province”* ove si è prevista un’elezione di secondo grado del Presidente della Provincia (in Sicilia Liberi Consorzi).

Da ultimo la Consulta, con un significativo inciso, sollecita un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell’ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell’attività politico-amministrativa e nel fare ciò evidenzia *“l’esistenza una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili per porre rimedio a tale accertata situazione di incompatibilità con i richiamati parametri costituzionali (a partire dalla natura dell’elezione, diretta o indiretta, ovvero dall’introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano)”*.

Pertanto, è entro la cornice delineata dalla Corte con la pronuncia *de qua* che il legislatore dovrà intervenire nell’esercizio della propria discrezionalità politica e nel rispetto del riparto di competenze costituzionalmente e statutariamente delineato.

Sotto il profilo del riparto delle competenze legislative, com’è noto, la Regione siciliana è dotata di competenza legislativa esclusiva in tema di *“regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative”* (art. 14, lett. o), dello Statuto speciale) e in materia di *“circoscrizioni, ordinamento e controllo degli enti locali”* (art. 15, comma 3, dello Statuto speciale).

Si rammenta, però, che l’esercizio delle competenze legislative esclusive deve comunque esplicitarsi entro i limiti di cui all’art. 117, comma 1, Cost. (Costituzione, vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea e obblighi internazionali), nonché nel rispetto della normativa statale espressiva delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica e dei principi generali dell’ordinamento giuridico. Quest’ultimo limite, com’è noto, pur non essendo espressamente previsto dallo Statuto speciale di autonomia della Regione siciliana, è ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale pacificamente applicabile alla Sicilia alla pari delle altre Regioni speciali (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 263 del 2016).

Inoltre, con specifico riferimento alle modalità di elezione degli organi degli enti di area vasta, la Corte costituzionale, ha già avuto modo di chiarire i margini entro cui si esercita la competenza esclusiva della Regione siciliana.

Infatti, con la sentenza n. 168 del 2018, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e), della legge regionale 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di

elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), così sanzionando la scelta del legislatore regionale di distanziarsi dal modello statale di elezione indiretta degli organi degli enti di area vasta. In particolare, in considerazione della previsione dall'art. 1, comma 5, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014, in base al quale i principi stabiliti in tale legge «valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione Siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti».

Occorre sottolineare, però, che la Regione siciliana nello scegliere un sistema di elezione diretta degli organi di area vasta, in difformità dal modello delineato dal legislatore statale con la legge c.d. Delrio, aveva adottato un sistema alternativo a quello di investitura del Sindaco Metropolitano, individuato “di diritto” nel Sindaco del Comune Capoluogo, oggi ritenuto dalla Corte non più compatibile con la Costituzione.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale appena citata, sembrerebbe che il monito contenuto nella sentenza che si commenta sia rivolto tanto al legislatore statale che a quello regionale ma avendo riguardo alle rispettive competenze.

Spetta, infatti, al solo legislatore nazionale, nell'esercizio della propria discrezionalità, provvedere ad una complessiva riforma delle modalità di elezione degli organi degli enti di area vasta. Come richiesto dalla Consulta, ciò deve avvenire garantendo il rispetto del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'attività di indirizzo politico-amministrativo degli enti in parola, in modo che venga assicurato il connesso principio di responsabilità politica degli organi di vertice dei predetti enti.

Pertanto, un intervento della sola Regione siciliana che operi una complessiva riforma delle modalità di elezione degli organi degli enti di area vasta in Sicilia non appare compatibile con il riparto di competenze attualmente tracciato dalla giurisprudenza costituzionale. Questo non esclude, però, che il monito recato dalla sentenza in esame non possa considerarsi rivolto anche al legislatore siciliano, seppur con stretto e puntuale riferimento all'oggetto del giudizio, ossia le modalità di designazione del solo Sindaco Metropolitano, che il legislatore regionale ben potrebbe disciplinare entro la cornice dei principi individuati dal giudice delle leggi e senza dover necessariamente attendere un intervento statale in tal senso.