

**Sentenza:** 19 marzo 2024, n. 95

**Materia:** perequazione delle risorse finanziarie

**Parametri invocati:** art. 3, art. 5 e 117 Cost., art. 23, artt. 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost.; artt. 3, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), anche in relazione all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Sardegna

**Oggetto:** art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

**Esito:**

- 1) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto promossa in riferimento all'art. 136 Cost.;
- 2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto, promosse in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., 5 e 117, terzo comma, Cost., con riguardo al principio di leale collaborazione, e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006.
- 3) inammissibilità di tutte le altre questioni di legittimità sollevate.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

Il comma 494 dell'articolo 1 della legge in oggetto stabilisce che: «[i]n attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024».

Il comma 495 stabilisce che: «[i]l fondo di cui al comma 494 è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

Il comma 496 prevede che: «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494».

Il primo gruppo di censure sollevate dalla Regione Sardegna riguarda l'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto ai sensi dei quali, ad avviso della ricorrente, per il triennio 2023-2025, non sarebbero riconosciute alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, così determinando la violazione del principio di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost., del principio di «leale collaborazione» ai sensi degli artt. 5 e 117 Cost., degli artt. 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost., nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 27 della l. 42/2009 e all'art. 1, comma 837, della l. 296/ 2006.

Il secondo gruppo di censure riguarda l'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto per violazione degli artt. 3 e 23 Cost., con riguardo ai principi di legalità e di ragionevolezza.

Il terzo gruppo di censure è rivolto all'art. 1, comma 496, della medesima legge, nella parte in cui non prevede che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo siano stabiliti «previa intesa con le Regioni interessate» o, in via subordinata, «sentite le Regioni interessate», violando in tal modo il principio di «leale collaborazione» di cui agli artt. 5 e 117 Cost.; l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché gli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della l. 296/2006.

Per quanto concerne la lamentata violazione dell'art. 119 Cost., secondo la ricorrente il legislatore statale avrebbe disatteso l'obbligo di approntare risorse adeguate per superare gli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e ciò sarebbe desumibile da elementi sintomatici, quali la differenza tra le somme stanziolate dalle disposizioni impugnate e il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione autonoma della Sardegna nonché la determinazione dell'ammontare del contributo senza una specifica istruttoria, consensuale o partecipata, volta a stabilire l'entità delle risorse necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Invece la violazione del principio di ragionevolezza art. *ex* 3 Cost. deriverebbe dalla esiguità del contributo e dalla sua conseguente inidoneità rispetto alle effettive necessità per sostenere il sistema economico-sociale sardo.

A giudizio della ricorrente, l'esiguità delle risorse approntate dalle disposizioni impugnate ridonderebbe altresì sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, in quanto la Regione subirebbe gli effetti negativi relativi agli svantaggi derivanti dall'insularità, sia in termini di costi sopportati per sopperire a tali svantaggi, sia in termini di minore gettito erariale derivante dagli effetti di depressione del reddito prodotto sul territorio regionale, che comporterebbero una minore compartecipazione alle entrate erariali.

Inoltre, l'insufficienza delle risorse stanziolate dalle predette disposizioni comporterebbe anche una non ragionevole compressione della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «grandi reti di trasporto e di navigazione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

A giudizio della ricorrente, l'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto inciderebbe altresì sulla competenza legislativa primaria nella materia «turismo e industria alberghiera» di cui all'art. 3, primo comma, lettera *p*), dello statuto speciale. Le disposizioni impugnate inciderebbero inoltre sulla competenza amministrativa attribuita alla Regione dall'art. 1, comma 837, della l. 296/2006 nella materia «continuità territoriale» e sulla relativa potestà legislativa regionale in forza del cosiddetto «principio del parallelismo» di cui all'art. 6 dello statuto speciale.

Sarebbe violato anche l'art. 116 Cost., in quanto la normativa in esame determinerebbe uno svilimento della sfera di autonomia costituzionale riconosciuta alla Regione dallo statuto speciale.

L'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto violerebbe, altresì, gli artt. 81 e 136 Cost., anche in riferimento al principio di leale collaborazione *ex* artt. 5 e 117 Cost.

Quanto all'art. 81 Cost., il precetto costituzionale sarebbe violato perché il legislatore statale si sarebbe sottratto all'obbligo di disporre un prioritario intervento finanziario in ossequio al principio di equilibrio dinamico di bilancio.

Con riferimento all'art. 136 Cost., la Regione lamenta il mancato adempimento di quanto stabilito nella sentenza della Corte, la n. 6 del 2019 con la quale era stato imposto allo Stato di procedere a una ragionevole e proporzionata quantificazione degli oneri derivanti dallo svantaggio per il regime di insularità al fine di dare sollecita applicazione alle disposizioni statutarie e costituzionali che garantiscono l'autonomia della ricorrente. Le disposizioni in esame determinerebbero la violazione del giudicato costituzionale, avendo sostanzialmente protrato l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima.

La Regione autonoma Sardegna ha impugnato inoltre l'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto per violazione degli artt. 3 e 23 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza e legalità. Secondo la ricorrente, sarebbero state parificate situazioni e circostanze oggettivamente

diverse senza offrire alcun criterio ragionevole e proporzionato per il distinto trattamento delle due Regioni insulari. Inoltre, il legislatore statale non avrebbe delimitato adeguatamente la discrezionalità dell'amministrazione circa il riparto del finanziamento tra le due circoscrizioni regionali. La ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la riserva di legge art. 23 Cost. avrebbe carattere "relativo" e la legge dovrebbe individuare sufficienti criteri direttivi e tracciare le linee generali della disciplina.

Il comma 496 viene anche esso invece impugnato per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost. nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della L. 296/2006.

Tale disposizione, pertanto, a suo giudizio, intersecherebbe la propria competenza legislativa concorrente nelle materie «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e «porti e aeroporti civili», (art. 117, terzo comma, Cost., ad essa applicabile ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) e violerebbe altresì l'autonomia finanziaria regionale (artt. 7 e 8 dello statuto speciale) nonché la competenza legislativa nella materia «turismo [e] industria alberghiera» (art. 3, primo comma, lettera *p*, dello statuto di autonomia), direttamente incisa dalla disciplina del servizio di trasporto aereo, e quella nella materia «continuità territoriale» attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 1, comma 837, della l. 296/2006, per effetto del principio del parallelismo sancito dall'art. 6 dello statuto speciale.

La Corte costituzionale ritiene in primo luogo che la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto, in riferimento all'art. 119 Cost., anche in relazione all'art. 27 della L. 42/2009, sia inammissibile per insufficiente motivazione in quanto la ricorrente non fornisce una compiuta dimostrazione del pregiudizio patito mentre la Corte è costante nel ritenere che sul ricorrente gravi l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato.

La Corte ritiene altresì inammissibile, per carente ricostruzione del quadro normativo, anche la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto, in riferimento al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) A suo giudizio, infatti, la Regione, in contrasto con l'esigenza di non considerare gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario, non tiene conto del fatto che, per il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, determinato anche dall'insularità, sono state previste, oltre a quelle attribuite dalle disposizioni impuginate, ulteriori risorse (es: risorse stanziare nel Fondo perequativo infrastrutturale, nel Piano nazionale complementare, nel Fondo per lo sviluppo e la coesione, nei Fondi strutturali europei e nel Piano nazionale di ripresa e resilienza).

La Corte ritiene inoltre inammissibili, per carenza di motivazione, anche le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge in oggetto in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 3, primo comma, lettera *p*), 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della l. 296/2006.

Considerazioni analoghe valgono per la censura promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto, in riferimento all'art. 116 Cost., per violazione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni a statuto speciale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto promossa in riferimento all'art. 81 Cost. con riguardo al principio di equilibrio del bilancio è ritenuta inammissibile perché non raggiunge la «soglia minima di chiarezza e di completezza».

La Corte poi, avvalendosi della facoltà di decidere l'ordine delle questioni di legittimità costituzionale da affrontare, ritiene di valutare primariamente quella promossa nei confronti dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge in oggetto in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale formatosi nella sentenza 6 /2019 in quanto tale censura «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre» in quanto «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenze n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

La Corte ritiene tale questione non fondata nel merito.

Nel chiarire la portata dell'art. 136, primo comma, Cost., essa afferma che la violazione del giudicato costituzionale sussiste, non solo, nel caso in cui il legislatore intenda direttamente ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima, ma ogniqualvolta una disposizione di legge intenda mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale.

Con la predetta sentenza 6/2019, l'art. 1, comma 851, della L. 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse per consentire una fisiologica programmazione delle funzioni regionali.

Con le disposizioni oggetto del giudizio di costituzionalità in esame, secondo la Corte, non vi è una «mera riproduzione» della normativa dichiarata costituzionalmente illegittima e neppure la realizzazione, in modo indiretto, di esiti corrispondenti (*ex multis* sentenza n. 250 del 2017). Pertanto a suo giudizio, le disposizioni in esame non risultano lesive del giudicato costituzionale.

La Corte ritiene non fondate neppure le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge in oggetto in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., con riguardo al principio di «leale collaborazione», e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della l. 296/2006.

La Corte ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nelle ipotesi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incida su materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente. Essa ha altresì specificato che la necessità del parere o dell'intesa si ravvisa principalmente in due casi: in primo luogo, quando vi sia un intreccio di competenze legislative che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri»; in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022, n. 71 e n. 61 del 2018). In tali casi, ai fini della salvaguardia delle competenze regionali, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali (da ultimo, sentenze n. 179, n. 123 e n. 114 del 2022).

Al fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto a quale ambito materiale afferisce il fondo, la cui natura va esaminata con riguardo «all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità» della norma che lo prevede (sentenze n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019).

L'intervento finanziario delineato dall'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto si configura come un intervento statale «speciale», finalizzato a promuovere la riduzione degli svantaggi derivanti dall'insularità ai sensi dell'art. 119 Cost., da inquadrare nell'ambito di «aiuti sociali», ai sensi dell'art. 107, paragrafo 2, lettera *a*), TFUE – il quale stabilisce che sono compatibili con il mercato interno gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti – e dell'art. 51 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE da attuare attraverso un contributo sul prezzo del biglietto, fino ad esaurimento delle risorse finanziarie disponibili, per le rotte di collegamento tra gli aeroporti situati in Sicilia e in Sardegna e gli aeroporti situati all'interno dello spazio economico europeo, a favore dei soggetti residenti nei territori delle due regioni che maggiormente subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Poiché dunque si tratta di interventi riconducibili a una duplice direttrice, la Corte reputa non fondate le questioni promosse nei confronti dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto.

A suo giudizio, il finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), nella materia «perequazione delle risorse finanziarie». L'intervento statale pertanto non incide sulle competenze regionali evocate dalla ricorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «porti e aeroporti civili», «turismo [e] industria alberghiera» e neppure incide sull'autonomia finanziaria della Regione.

Per la Corte, poiché non vi è, in relazione alle disposizioni impugnate, quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali che in altre occasioni l'ha condotta ad affermare la necessità della leale collaborazione, la censura svolta in tal senso dalla Regione non è fondata.

L'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge in oggetto è stato impugnato anche in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. con riguardo al principio di legalità, in uno con quello di ragionevolezza.

La Corte è pertanto chiamata a verificare se sia irragionevole l'istituzione del fondo previsto dalle disposizioni impugnate. Il principio di ragionevolezza, per costante giurisprudenza della Corte, risulta leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità, intesa come contraddittorietà intrinseca *intra legem*, tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. La Corte ritiene che nel caso di specie non sia ravvisabile alcuna intrinseca contraddittorietà tra la finalità perseguita dal legislatore e l'istituzione di un fondo destinato «al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna».

La Corte ritiene, infine, non fondata anche la questione di legittimità relativa alla asserita violazione del principio di legalità in quanto, a suo giudizio, il legislatore statale ha specificato in modo chiaro e preciso le finalità del fondo (interventi per la mobilità aerea), l'ammontare delle risorse da destinare agli obiettivi predefiniti, i soggetti destinatari dei contributi (i cittadini residenti nelle due Regioni insulari) e lo strumento attraverso il quale devono essere stabiliti i criteri e le modalità di assegnazione delle risorse (decreto interministeriale).