

Sentenza: 6 giugno 2012, n. 151

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123 della Costituzione; art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 “Statuto speciale per la Valle d'Aosta”)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia

Oggetto: art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Esito: Inammissibilità ed infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Le regioni indicate in epigrafe hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. La Corte, riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni del suddetto decreto, con la sentenza in esame si pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, sollevate con riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123 della Costituzione. Stante l'identità delle questioni proposte, i ricorsi sono stati riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

Preliminarmente, la Corte respinge l'eccezione sollevata dalla difesa erariale di tardività dei ricorsi in quanto proposti avverso disposizioni della legge di conversione già contenute, nell'identico testo, nel decreto-legge n. 78 del 2010 e non impugnate tempestivamente. Per i giudici, le impugnazioni non sono da ritenersi tardive benché le disposizioni siano state impuginate solo dopo la pubblicazione della legge di conversione. Invero, secondo un principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale, le regioni che si ritengono lese nelle proprie competenze costituzionali da un decreto-legge, possono impugnarlo nei termini previsti dall'articolo 127, comma secondo, Cost., - con il rischio, però, che l'iniziativa sia successivamente vanificata dall'eventualità di una mancata conversione – oppure procedere all'impugnazione della sola legge di conversione che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge. Ricordano i giudici che la conversione in legge ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione.

Secondo le ricorrenti, le censurate disposizioni dell'articolo 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 ledono le loro competenze legislative ed amministrative e la loro autonomia finanziaria. Secondo la difesa erariale, invece, tali disposizioni trovano giustificazione nell'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria che, per la sua gravità, consentirebbe allo Stato di derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni e di intervenire legislativamente in ogni materia. La Corte non condivide tale tesi, escludendo che lo Stato possa derogare, neppure in situazioni eccezionali, al normale riparto di competenze fissato dal

Titolo V della Parte II della Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi consentiti dall'ordinamento costituzionale.

Il comma 1 dell'art. 5 prevede che, per gli anni dal 2011 al 2013, sono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico), gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione, cioè il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente. Secondo le ricorrenti, tale disposizione impone loro di deliberare riduzioni relative ad una specifica voce di spesa; in tal modo viola il terzo comma dell'art. 117 Cost. perché reca una disciplina di dettaglio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Per la Corte la questione è infondata: la disposizione impugnata deve essere interpretata non nel senso che le regioni hanno l'obbligo di adottare deliberazioni di riduzione di spesa, ma nel senso che, nel caso in cui le regioni, nell'esercizio della loro autonomia, abbiano deliberato per il triennio dal 2011 al 2013 tali riduzioni, i risparmi così ottenuti sono riassegnati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La disposizione non pone, infatti, espressamente alcun obbligo di risparmio a carico delle regioni ed anzi, con l'espressione «verranno deliberate», sottolinea, mediante l'uso del tempo futuro, la **mera eventualità della decisione di risparmio**. Tale interpretazione si armonizza con la previsione contenuta nel precedente periodo dello stesso comma, nel quale, con riferimento ad organi costituzionali dotati anch'essi di autonomia di bilancio (Presidenza della Repubblica, Senato della Repubblica, Camera dei deputati e Corte costituzionale), viene chiarito che le riduzioni di spesa «saranno autonomamente deliberate».

Il comma 4 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato nella parte in cui stabilisce che, a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, è ridotto del 10 per cento l'importo previsto a titolo di rimborso delle spese elettorali nell'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici). Tale disposizione sarebbe in contrasto, in via principale, con l'art. 117, quarto comma, Cost., per invasione della competenza legislativa residuale regionale nella materia elettorale; ed in via subordinata, con l'art. 122, primo comma, Cost., perché, ove pure la disciplina impugnata fosse ricondotta alla potestà legislativa concorrente sul sistema di elezione dei consiglieri regionali, essa comunque non esprimerebbe alcun principio fondamentale della materia, ma porrebbe un precetto di dettaglio. Entrambe le questioni sono infondate. Per la Corte, la disciplina censurata è riconducibile alla fattispecie prevista dall'art. 122, primo comma, Cost., secondo cui il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. L'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost., deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio). La materia «sistema di elezione», nel senso ampio ora indicato, include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne. Ne consegue la non fondatezza della censura formulata in via principale dalla ricorrente in riferimento al quarto comma dell'art. 117 Cost.,

perché in materia la potestà legislativa della Regione non è residuale, ma va ricondotta alla competenza concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost., da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Non è fondata neppure la questione promossa in via subordinata, non trattandosi di normativa di dettaglio. Invero, secondo la Corte, il legislatore statale ha previsto che il rimborso forfettario delle spese sostenute in campagna elettorale sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.). Pertanto la disciplina relativa alla misura del rimborso forfettario ha natura di principio fondamentale del sistema di elezione dei consiglieri regionali avendo essa l'obiettivo di garantire l'uguale esercizio dei diritti politici tutelati dalle indicate disposizioni costituzionali e di evitare irragionevoli discriminazioni nel godimento degli stessi.

Il comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce che, *ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta*. Per le ricorrenti tale disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché stabilisce non un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma un vincolo puntuale ad una specifica voce di spesa, nonché l'art. 117, quarto comma, Cost., perché invade l'ambito riservato alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa e di disciplina del personale della Regione e degli enti ad essa collegati. Anche tali censure sono ritenute infondate dalla Consulta: la disposizione denunciata introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato ai titolari di cariche elettive al fine di evitare il cumulo di incarichi retribuiti. Pertanto, attraverso un risparmio della spesa corrente, persegue l'equilibrio della finanza pubblica, costituendo, quindi, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione spetta allo Stato e dal quale possono legittimamente derivare limitazioni all'autonomia organizzativa e di spesa delle Regioni. Le medesime ragioni sono addotte dalla Corte per ritenere infondata anche la questione di legittimità dell'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 che vieta di corrispondere ogni genere di emolumenti agli amministratori di comunità montane, di unioni di comuni e di ogni forma associativa di enti locali