

Sentenza: n. 82 del 25 marzo 2015

Materia: coordinamento finanza pubblica

Parametri invocati: articoli 3, 117, 118 e 119 della Costituzione, «in combinato disposto» con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; articolo 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), violazione del principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Regione autonoma Sicilia, Provincia autonoma di Bolzano, Regione autonoma Sardegna e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia,

Oggetto: articoli 28 e 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214,

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo. 48, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, che stabilisce le modalità di individuazione delle maggiori entrate erariali derivanti dal d.l. n. 201 del 2011, sia emanato d'intesa con il Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta per quanto riguarda le maggiori entrate percepite nel territorio della stessa Regione autonoma;

cessata materia del contendere, inammissibilità ed infondatezza degli altri ricorsi in merito all'articolo 28 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: le regioni a statuto speciale e le provincie autonome promuovono questioni di legittimità costituzionale degli articoli. 28 e 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, contestando sostanzialmente il previsto concorso delle stesse agli obiettivi nazionali di finanza pubblica, in quanto esso si appalesa lesivo delle prerogative loro riconosciute dalla Costituzione, dalla normativa statale e dai loro statuti. Nel corso dei giudizi instaurati, riuniti dalla Corte per identità di contenuto, solo le Regioni autonome Valle d'Aosta/e Sicilia non hanno rinunciato ai ricorsi, per cui la Corte limita il proprio giudizio a questi, enucleando dalle asserite lesioni i termini delle questioni di legittimità costituzionale per riaffermare l'orientamento consolidato della propria giurisprudenza in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Nell'esame delle censure avanzate avverso gli interi articoli 28 e 48 dalla Regione Sicilia, che lamenta principalmente la violazione del principio di leale collaborazione in quanto disattese le norme procedurali di attuazione del proprio statuto, la Corte ritiene che queste doglianze siano inammissibili, poiché generiche e non supportate da motivazione in merito alle diverse proposizioni normative e da parziale ricostruzione del quadro normativo. Tale principio trova sua specifica

applicazione nell'oggetto del giudizio poiché *non è possibile considerare in modo atomistico singole disposizioni incidenti su entrate tributarie delle Regioni, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2014).*

La Corte ricostruisce il complessivo quadro normativo succedutosi nel tempo in cui si colloca l'impugnato articolo 28 del d.l. 201/2011, che dispone da parte delle regioni autonome un concorso, determinato nella dimensione quantitativa, agli obiettivi di finanza pubblica secondo le procedure dell'articolo 27 della legge 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti. In attesa di queste norme, l'importo fissato viene accantonato. Il d.l. 201/2011 è stato adottato in applicazione del comma 6 dell'articolo 10 bis della legge di contabilità e finanza pubblica del 2009, introdotto dalla legge 39/2011, il cui titolo (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri) di per sé configura questo intervento normativo quale primo provvedimento che, anche se posteriore alla legge di stabilità, e pertanto si può considerare come a essa collegato, *in quanto reca gli interventi correttivi necessari per garantire l'equilibrio della manovra (sentenza n. 6 del 2015).* Nel merito, le censure avanzate hanno ad oggetto l'unilateralità della decisione statale, sia dove impone un concorso delle Regioni ad autonomia speciale al risanamento della finanza pubblica, sia dove richiede che a tale concorso venga data attuazione mediante l'accantonamento di quanto dovuto a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sia dove ne determina l'ammontare complessivo da ripartirsi proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009.

I principi fondamentali fissati dallo Stato nell'esercizio della competenza esclusiva di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenza n. 46 del 2015), in quanto sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Tali principi e vincoli sono organici a quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenze n. 175 e n. 39 del 2014; n. 60 del 2013).

Gli obiettivi del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme che si impongono all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009, sentenza n. 19 del 2015). Quanto alla determinazione del contributo in via unilaterale da parte dello Stato, secondo la Corte, occorre dare rilievo alla tempestività richiesta per gli adempimenti nazionali rispetto alle scadenze temporali imposte dal sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, *tempestività che non può essere messa in pericolo dalla necessità, per lo Stato, di attendere di avere completato l'iter di negoziazione con ciascun ente territoriale.*

Per ciò che concerne le Regioni a statuto speciale l'accordo è l'espressione di un principio generale che impronta i rapporti finanziari tra lo Stato e queste autonomie, ma tale principio non è stato recepito dagli statuti o dalle norme di attuazione degli stessi. La Corte precisa che il principio pattizio informa l'attività legislativa statale, che anche nel richiamato articolo 27 della legge 42/2009, che *pone bensì una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012).* Nondimeno esso ha rango di legge ordinaria, derogabile da atti

successivi aventi pari forza normativa; sicché, specie in un contesto di grave crisi economica, il legislatore può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012).

Quanto alla lamentata illegittimità dell'accantonamento, la Corte precisa che esso si configura quale strumento procedurale tempestivo, mediante il quale le autonomie speciali assicurano il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica, senza che tale previsione, possa configurare una sostituzione delle Regioni nella titolarità del gettito da parte dello Stato. L'accantonamento deve essere considerato solo una misura transitoria e contingente per somme peraltro non impiegabili altrimenti, a cui devono seguire le procedure, per così dire definitive previste dalla normativa nazionale sul federalismo fiscale, improntate nella loro attuazione sempre al principio della leale collaborazione di entrambe le parti.

Prive di fondamento, la Corte ritiene siano anche le censure avanzate circa la riduzione dei finanziamenti dello Stato ai comuni ricompresi nel territorio delle Regioni ordinarie ed insulari, in quanto la competenza esclusiva dello Stato ex articolo 117, comma secondando, lettera e) a tutela della coesione e dell'unità economica della Repubblica si impone a tutti gli enti territoriali e consente non solo di prevedere l'incremento di fondi erariali, ma altresì la riduzione di essi, nel rispetto del vincolo previsto dall'articolo 119, quarto comma della Costituzione.

Quanto all'articolo 48, la Corte esaminata la disposizione (relativa alle maggiori entrate erariali riservate allo Stato per cinque anni sempre per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica), che reca la rubrica "Clausola di finalizzazione" ed il cui contenuto è omogeneo a tale titolazione, ritiene che essa e la sua attuazione in via di fatto, sia in contrasto, come lamentato dalla ricorrente Regione autonoma Valle d'Aosta, con l'articolo 8, primo comma della legge 690 del 1981, il quale impone la preventiva intesa con il Presidente della Regione della Valle d'Aosta per l'adozione dei criteri di contabilizzazione. La Corte nel sanzionare l'illegittimità costituzionale della suddetta omissione, di nuovo afferma che l'intesa "..... una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa» (sentenza n. 337 del 1989; in tal senso, sentenza n. 116 del 1994).