

Sentenza: n. 77 del 24 marzo 2015

Materia: Coordinamento finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 5, 116, 117, comma 3, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Province di Bolzano e di Trento.

Oggetto:

artt. 16, commi 3, 4 e 9, e 24-bis del d.l.95/2012 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 135/2012;

art 1, comma 118, della l. 228/2012 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013*);

art. 11, comma 8, del d.l. 35/2013 (*Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali*) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 64/2013.

Esito:

1) estinzione dei processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in relazione a:

- artt. 16, commi 3 e 4 e 24-bis del d.l. 95/2012;

- art.1, comma 118, della l. 228/2012.

2) cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia in relazione a:

- art. 16, commi 3, 4, 9 e art. 24-bis del d.l. n. 95/2012;

- art. 1, comma 118, della l. 228/2012;

- art. 11, comma 8, del d.l. 35/2013.

4) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione all'art. 24-bis del d.l. 95/2012;

5) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Sicilia in relazione a:

- art. 16, comma 3 (nel testo vigente a seguito dell'art. 11, comma 8, del d.l. 35/2013) e comma 4 del d.l. 95/2012;

- art. 1, comma 118 e comma 469 della l. 228/2012.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 16, comma 3, del d.l.95/2012 (come modificato dall' art. 1, comma 118, della l.228/2012) stabilisce che *«Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, o, previo accordo tra la Regione richiedente, il Ministero per la coesione territoriale e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a valere sulle risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni di euro annui derivanti dalle predette procedure. In caso di utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per le finalità di cui al presente comma, la Regione interessata propone conseguentemente al CIPE per la presa d'atto, la nuova programmazione nel limite delle disponibilità residue, con priorità per il finanziamento di interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo in materia di trasporti, di infrastrutture e di investimenti locali».*

Le Regioni Valle d'Aosta e Sicilia contestano che la legge dello Stato possa imporre loro una forma di partecipazione alle manovre di risanamento della finanza pubblica senza che essa sia stata precedentemente concordata. Il principio pattizio sarebbe desumibile dalle rispettive norme statutarie e di attuazione statutaria che vieterebbero, anche in riferimento al principio di leale collaborazione, interventi statali in difetto delle particolari procedure previste per modificare lo statuto ed introdurre la normativa di attuazione di esso.

La Corte ha ritenuto non fondate tali questioni in quanto (sentenza n. 46 del 2015), di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). Se è vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo, con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della l. 42/2009 *«Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). Per la Corte si tratta di un principio che non è stato recepito dagli statuti di autonomia o dalle norme di attuazione di essi. Per questa ragione l'art. 27, comma 1, della l.42/2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno *«secondo criteri e*

modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano disciplinato la materia e non abbiano recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, l'emergenza finanziaria può alimentare interventi settoriali che, per quanto non oggetto di accordo, pongano obblighi finanziari per le autonomie speciali, tanto più in casi in cui la norma impugnata si colloca in un contesto normativo in cui il principio pattizio è già adottato per volontà del legislatore ordinario, posto che gli interventi unilaterali dello Stato in materia di finanza pubblica sono accompagnati dall'obbligo di raggiungere comunque con le autonomie speciali un accordo di un contenuto più ampio di quello costituito dalla mera definizione del livello delle spese correnti (sentenza n. 19 del 2015). Anche la disposizione impugnata, nel definire e quantificare ulteriori contributi a carico delle ricorrenti, rinvia alle procedure che verranno determinate in sede di revisione delle norme di attuazione statutaria e opera perciò transitoriamente, in attesa che il principio dell'accordo venga recepito da tale ultima fonte.

Le ricorrenti hanno censurato il comma in esame anche nella parte in cui impone un contributo a tempo indeterminato, vale a dire «*a decorrere dall'anno 2015*». La Corte ha ritenuto cessata la materia del contendere in quanto l'art. 1, comma 454, lettera c), della l. 228/2012 ha stabilito che le ricorrenti concordino con il Ministro dell'economia e delle finanze l'obiettivo finanziario per gli anni dal 2013 al 2017, riducendo il livello delle spese finali di una serie di importi, tra i quali quelli determinati in attuazione dell'art. 16, comma 3, del d.l. 95/ 2012. Il contributo previsto in tale ultima disposizione, perciò, per gli anni successivi al 2012, è governato da una nuova norma, che lo ha espressamente circoscritto temporalmente fino al 2017. La modifica normativa ha privato tale contributo del suo carattere cronologicamente illimitato e in tal modo ha abrogato tacitamente la norma impugnata, nella parte in cui ne prevedeva una durata destinata a protrarsi indefinitamente, fino all'approvazione delle norme di attuazione statutaria.

Il comma in esame è stato impugnato anche nella parte in cui prevede che, fino al perfezionamento della procedura di cui all'art. 27 della l.42/ 2009, il contributo sia annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali che spettano loro in base agli statuti e alle norme di attuazione. Mentre la Regione Valle d'Aosta evidenzia che la partecipazione ai tributi erariali è assicurata, oltre che dallo statuto, anche dalla legge di attuazione statutaria e non può pertanto venire modificata con legge ordinaria, la Regione siciliana aggiunge che i soli casi in cui lo Stato può riservare a sé quote di tributi di spettanza regionale sono tassativamente elencati nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, disposizione che sarebbe perciò anch'essa violata dalla norma impugnata. La Corte ha ritenuto tali questioni non fondate ponendo in evidenza la differenza fra l'istituto della riserva e la previsione oggetto del ricorso.

Attraverso la riserva, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità (ex plurimis, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento previsto dalla norma impugnata, invece, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della l. 42/2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. La Corte precisa che questa non è una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di

obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa.

Va inoltre ribadito che, per effetto dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, il contributo prescritto dall'art. 16, comma 3, impugnato, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2017.

Per quanto concerne invece l'art. 16, comma 4, del d.l. 95/2012, esso aggiunge un comma 12-bis all'art. 32 della l. 183/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) che stabilisce che, in caso di mancato accordo tra Stato ed autonomie speciali in materia di finanza pubblica entro il 31 luglio di ciascun anno, gli obiettivi di queste ultime sono rideterminati applicando all'obiettivo fissato con l'ultimo accordo i "miglioramenti" indicati dalla norma impugnata, ovvero tenendo in conto ulteriori contributi a carico delle Regioni e delle Province autonome, come già introdotti da separate disposizioni di legge. La Regione autonoma Valle d'Aosta ha censurato questa disposizione, con riferimento ai medesimi parametri dedotti rispetto all'art. 16, comma 3, sostenendo che una predeterminazione unilaterale dell'obiettivo lede la sua autonomia finanziaria e si pone in contrasto con il principio dell'accordo.

La Corte ha ritenuto non fondata tale questione. Essa ha già scrutinato la legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 12, della l. 183/2011, respingendo analoghe censure (sentenza n. 19 del 2015), con riguardo all'imposizione unilaterale e preventiva di misure a carico delle autonomie speciali, in attesa del raggiungimento dell'accordo. La disposizione impugnata regola appunto l'ipotesi che l'accordo non si perfezioni nei termini previsti e, a tal fine, recupera l'ultimo degli obiettivi concordati, apportandovi correttivi già operanti in forza delle disposizioni normative che pongono contributi a carico delle autonomie speciali, comunque dovuti in forza delle specifiche norme di legge che già li prevedono. In tal modo la disposizione impugnata fa salvo, come è possibile, il principio consensualistico, integrandolo con quanto prescritto da specifiche norme di legge, la cui legittimità costituzionale deve essere eventualmente contestata impugnando queste ultime nei termini stabiliti dall'ordinamento. Non viene lesa l'autonomia finanziaria regionale, posto che si è in presenza di vincoli transitori al livello generale della spesa, che per lo più preservano l'autonomia regionale circa i modi di perseguimento dell'obiettivo programmato (sentenza n. 36 del 2004).

La Regione autonoma Valle d'Aosta ha impugnato anche l'art. 24-bis del d.l. 95/2012, con riferimento agli stessi parametri dedotti rispetto all'art. 16, commi 3 e 4. Tale disposizione contiene una clausola di salvaguardia che, fermo restando il contributo di cui agli artt. 15 e 16, comma 3, stabilisce che il d.l. 95/2012 si applica alle autonomie speciali secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. La ricorrente lamenta che questa clausola non la sottrae all'applicazione dell'art. 16, commi 3 e 4, impugnati. La Corte ha ritenuto la questione inammissibile per carenza di autonoma lesività della disposizione censurata laddove fa salve le procedure di attuazione degli statuti, mentre l'applicabilità dell'art. 16, commi 3 e 4, alla ricorrente non dipende dalla clausola di salvaguardia, ma direttamente da queste disposizioni, che sono perciò le sole a poter essere impuginate allo scopo di rimuovere la pretesa violazione.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha censurato l'art. 16, comma 9, del d.l. 95/2012, secondo cui «*Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato*». La ricorrente osserva che la norma impugnata si collega al procedimento di riordino delle Province indicato dal successivo art. 17, anch'esso impugnato, e sostiene che la stessa è in contrasto con le competenze provinciali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale. La Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere su tale questione in quanto l'art. 17 del d.l. 95/2012 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 220 del 2013 e di conseguenza non può trovare applicazione un divieto che a tale disposizione era strettamente collegato, né la ricorrente ha dedotto che, nel breve periodo di vigenza della norma, essa ha impedito il perfezionamento di procedure di assunzione eventualmente in corso.