

Sentenza: 12 maggio 2015, n. 156

Materia: Coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Regione siciliana

Oggetto: art. 1, commi 454, 456, 457 e 459, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013)

Esito: non fondatezza delle questioni

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Le regioni Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Regione siciliana hanno proposto distinti ricorsi avverso ai commi 454, 456, 457 e 459 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013)

I commi 454 e 456 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 sono stati congiuntamente impugnati con censure incentrate soprattutto sul carattere unilaterale della disciplina statale, la quale delinea una procedura per determinare il concorso finanziario delle Regioni a statuto speciale agli obiettivi di finanza pubblica. Il combinato disposto dei due commi infatti statuisce, quanto agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, che lo Stato possa rimodulare i meccanismi del patto di stabilità anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo fra esse e il Ministero dell'economia e delle finanze. La Corte respinge le censure, precisando che tutte le disposizioni richiamate nel comma 454 hanno già superato il vaglio di costituzionalità, quindi, l'ammontare preso a base dalla disciplina impugnata, che determina l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile per le autonomie speciali, sottraendo al livello delle spese finali risultanti dal consuntivo 2011 gli importi indicati dalla norma e quelli ulteriormente disposti a carico delle medesime autonomie speciali, deve ritenersi conforme a Costituzione.

Anche le doglianze in relazione all'unilateralità dell'intervento statale, che emerge in particolare dal comma 456, ai sensi del quale: *“in caso di mancato accordo di cui ai commi 454 e 455 entro il 31 luglio, gli obiettivi delle regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono determinati sulla base dei dati trasmessi, ai sensi dell'articolo 19-bis, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, ridotti degli importi previsti dal comma 454”* sono respinte.

A tal proposito la Corte si richiama alla propria costante giurisprudenza, secondo cui la determinazione unilaterale da parte dello Stato, in assenza di criteri condivisi con le autonomie speciali, è legittima in quanto assolve provvisoriamente all'onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa, mentre l'accordo bilaterale con ciascuna autonomia costituisce momento

di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e l'ente territoriale.

Del resto una lettura costituzionalmente orientata della norma dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali.

Alla luce di queste argomentazioni la Corte dichiara non fondate le doglianze riferite ai commi 454 e 456 dell'art.1 della legge 228/2012.

Anche il comma 457, dell'art.1 della legge n. 228 del 2012, è stato impugnato. La norma dispone che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che svolgono in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale, definiscono le modalità attuative del patto di stabilità interno per gli enti locali dei rispettivi territori mediante l'esercizio delle competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, con la precisazione che tale attuazione deve avvenire nell'ambito degli accordi di cui ai commi 454 e 455 e che, comunque, deve rimanere fermo l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011 (*Patto di stabilità interno degli enti locali*). È inoltre stabilito che, in caso di mancato accordo, si applichino per gli enti locali di cui al suddetto comma 457 le disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale.

Quest'ultima disposizione violerebbe le norme dello statuto speciale che attribuiscono competenza alla Regione in materia di finanza locale.

La Corte, richiamando la precedente giurisprudenza argomenta che la disciplina di cui al comma 457 costituisce **principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale pacificamente applicabile anche alle autonomie speciali**.

Secondo quanto la Corte ha già osservato, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali a garantire l'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato nel comma premesso all'art. 97 Cost., che richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. A fronte di un simile intervento legislativo statale, è naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante.

I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono anche assumere la veste di limiti complessivi all'autonomia di spesa delle Regioni e Province autonome, a condizione che essi lascino agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale e non devono ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

La Corte sottolinea che la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli

che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari.

Dalla qualificazione della disciplina del comma 457 come principio di coordinamento della finanza pubblica discende l'infondatezza della censura di illegittimità costituzionale basata sulla violazione del principio consensualistico..

Infine è impugnato il comma 459, dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, il quale stabilisce che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica non solo con i modi stabiliti nei commi 454, 455 e 457, ma anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria. Tali norme, da adottare con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, sono chiamate a precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato, da ottenere in modo permanente, o comunque per annualità definite.

Tale disposizione si porrebbe in contrasto con il principio della corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.), in quanto prevederebbe l'assunzione da parte regionale dell'esercizio di funzioni statali senza un corrispondente trasferimento di risorse.

Inoltre si verrebbe a determinare un aggravio di spese per le Regioni a statuto speciale, mediante la generica attribuzione dell'esercizio di funzioni statali, senza che vengano individuate ed impinguate le risorse finanziarie per farvi fronte, mediante un indefinito rinvio a specifiche norme di attuazione statutaria volte unicamente a precisare le modalità e l'entità del risparmio per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o, comunque, per annualità definite. Da qui la illegittimità costituzionale di detta disposizione, che inciderebbe sulle disponibilità finanziarie delle Regioni a statuto speciale, sottraendo risorse destinate allo svolgimento di sue funzioni proprie al fine di impiegarle per finanziare l'esercizio di funzioni statali genericamente indicate.

In tal modo si determinerebbe una violazione del principio di leale collaborazione per il fatto che la disposizione impugnata non prevede che, in sede di Commissione paritetica, debba essere determinato l'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'assunzione dell'esercizio delle dette funzioni ovvero che esse funzioni siano esercitate dalla Regione senza aggravii finanziari.

La Corte respinge anche queste censure, infatti dalla formulazione del comma 459 emerge chiaramente che la sua applicazione è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale. Il principio dell'autonomia regionale deve essere temperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012) e detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono, nell'inevitabile rispetto delle norme statutarie, prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità.