

Sentenza: n. 10/02/2014, n.23

Materia: contenimento della spesa pubblica limiti, autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: gli artt. 3, con riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, 116, 117, terzo comma, 119 e 126 Cost.; gli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); 3) gli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); 4) gli artt. 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Regione autonoma Sardegna

Oggetto: decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), art.2 commi 1,2, 3, 4, 5 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213,;

Esito: - non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del medesimo d.l. n. 174 del 2012, promosse, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 116 della Costituzione ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa alle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse, in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna;

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), l), m) ed n), e 2, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, e, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 116 Cost. e agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché in

riferimento agli artt. 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 e 26, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna;

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 126 Cost., nonché agli artt. 15, 35 e 50 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare dell'art. 2, commi da 1 a 5.

Tale articolo prevede, al comma 1, il taglio dei trasferimenti erariali nella misura dell'ottanta per cento, fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e ad altre politiche, laddove le Regioni non adottino, nei termini ivi indicati, tutta una serie di provvedimenti relativi alla riduzione dei costi della politica; al comma 2, quale ulteriore sanzione, è previsto un taglio pari alla metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del Consiglio e della Giunta regionali; al comma 3, si stabilisce l'obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, del rispetto di quanto previsto al comma 1; al comma 4 è prevista l'operatività, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, delle disposizioni del comma 1 compatibilmente con i propri statuti e le relative norme di attuazione; al comma 5, l'assegnazione alle Regioni, in caso di mancato adeguamento nei termini previsti, di un ulteriore termine di novanta giorni, il cui mancato rispetto è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione.

La Corte preliminarmente procede ad esaminare l'applicabilità delle norme impugnate alle regioni a statuto speciale, applicabilità che è stata prospettata in termini dubitativi; ciò infatti costituisce il presupposto interpretativo da cui muovono le censure delle regioni ricorrenti.

La Corte giudica rilevante per affermare l'applicabilità delle norme impugnate alle regioni autonome la clausola di salvaguardia di cui al comma 4 dell'articolo 2 (*Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione*) nel senso che tale clausola ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali. La clausola di salvaguardia fa sì che i parametri statutari evocati assumano la funzione di *generale limite* per l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1.

Né ha rilievo l'eccezione della Sardegna secondo cui la clausola non sarebbe idonea a tutelare le prerogative regionali perché differirebbe dall'articolo 19-bis del d.l. 38/2011 conv. in l. 148/2011 che richiama il percorso procedurale consensualistico dell'articolo 27 della l. 42/2009 ed in quanto tale porrebbe le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale. Infatti secondo la Corte tale articolo 19-bis pur ponendo una riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria delle regioni a

statuto speciale, ha pur sempre rango di legge ordinaria ed è in quanto tale derogabile da una legge successiva come quella in esame.

La Corte inoltre precisa che nonostante il comma 4 dell'articolo 2 faccia riferimento solo al comma 1, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia presidi anche i successivi commi 2 e 3.

Venendo alle rimanenti censure promosse dalla ricorrente, la Corte considera che esse, sebbene formalmente dirette contro la clausola di salvaguardia di cui al comma 4, sono in realtà rivolte avverso le disposizioni sostanziali da tale clausola rese applicabili, con la conseguenza che è rispetto a queste ultime che vanno esaminate.

A tale proposito entrambe le ricorrenti lamentano infatti che i tagli previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 2 impugnato sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali, statutari e interposti, invocati a garanzia della loro autonomia finanziaria (artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.; artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948; artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009).

Innanzitutto, secondo la Corte, un'interpretazione costituzionalmente conforme del comma 1 dell'articolo 2 impone di ritenere che per trasferimenti erariali non s'intenda anche le somme devolute alle regioni autonome a titolo di compartecipazione ai tributi erariali e previste in sede statutaria; ciò sarebbe infatti sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che il legislatore ordinario non può imporre limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale e richiama in proposito la propria sentenza n. 198 del 2012.

Così circoscritto l'ambito operativo dei meccanismi sanzionatori di cui alla disposizione, la Corte esclude che essa contrasti con gli statuti speciali di entrambe le regioni ricorrenti.

In particolare non sono fondate le censure della Sardegna rivolta al comma 1 dell'art. 2 impugnato, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e 8 dello statuto, e la censura del Friuli-Venezia Giulia, rivolta ai commi 1 e 2 dell'art. 2, per violazione dell'art. 3 Cost.: lo Stato, secondo le ricorrenti, avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, non essendosi limitato a dettare disposizioni di principio, ma essendo arrivato, con prescrizioni irragionevoli e prive di significato finanziario, a definire il più minuto dettaglio.

In proposito, la Corte ricorda la propria giurisprudenza ai sensi della quale lo Stato deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale; che i vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni quando stabiliscono un "limite complessivo," che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; e ancora che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato. Tuttavia, sempre secondo la Corte occorre tenere presente che la norma censurata è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. L'art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura *non* come *obblighi bensì come oneri* che lasciano alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali.

Dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Le norme impugnate non possono inoltre considerarsi una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria regionale e non violano l'art. 3 Cost.

Il comma 1 censurato, infatti, introdotto nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede innanzitutto una serie di risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad un principio di coordinamento della finanza pubblica, e ancora *possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica "norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali"*.

Né infine la censura rivolta all'articolo 2 comma 5, per contrasto con gli articoli 3 e 126 Cost. nonché con gli artt. 15, 35 e 50 dello statuto della Sardegna, non è fondata secondo la Corte poiché si basa su un erroneo presupposto interpretativo poiché la disposizione impugnata richiama l'articolo 126 Cost. che è pacificamente applicabile alle sole regioni ordinarie, mentre la disciplina dello scioglimento dei consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti.