

Sentenza: n. 193 del 2012

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Limiti violati: artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost.; principio di leale collaborazione; artt. 48 e 49 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; artt. 1, 3, 4, 5, 7 ed 8 dello Statuto speciale per la Sardegna

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Friuli-Venezia Giulia; Regione Sardegna

Oggetto: art. 20, commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater, 3, 4, 5 e 17 bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), e art. 1, commi 8 e 9, lettera b), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo).

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011; in riferimento al medesimo art. 20: non fondatezza delle questioni inerenti i commi 2, 2 bis, 2 quater e 3; cessazione della materia del contendere in relazione al comma 2 ter; inammissibilità della questione relativa al comma 17 bis

Estensore nota: Cesare Belmonte

La Regione Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito dalla l. 111/2011, per violazione degli artt. 116 e 119 Cost., degli artt. 48 e 49 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e del principio di leale collaborazione.

Ai sensi del **comma 4**, fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno, in funzione della tutela dell'unità economica della Repubblica, si intendono **estese anche agli anni 2014 e successivi** le misure previste per l'anno 2013 dall'art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica). Tali misure prevedono il contributo degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013, contributo che per le Regioni a statuto speciale è fissato, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, in 500 milioni di euro per l'anno 2011 ed in 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012.

La l. 220/2010 (Legge di stabilità 2011), come richiamata dalla ricorrente, a sua volta specifica la quota di contributo a carico del Friuli-Venezia Giulia.

Il **comma 5** prevede ulteriori restrizioni di spesa per gli enti territoriali, quantificandole per le Regioni a statuto speciale in 1.000 milioni di euro per il 2013, ed in 2.000 milioni di euro a partire dal 2014.

Secondo la ricorrente le norme censurate ledono l'autonomia finanziaria regionale cagionando una riduzione della capacità di spesa tale da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche conferite al Friuli-Venezia Giulia. Al contempo, viene riservato alle Regioni speciali un trattamento peggiore rispetto alle Regioni ordinarie, esigendo dalle prime riduzioni di spesa più rilevanti.

Pur essendo indubbio che anche le Regioni a statuto speciale siano soggette ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la declinazione di tali principi richiede il ricorso a strumenti costituzionalmente ammissibili nell'ordinamento, rinvenibili in primo luogo nelle norme di attuazione statutaria. In termini generali, poi, i rapporti finanziari tra Stato e Regione sono

ispirati al principio della determinazione consensuale, che vale a contemperare le esigenze di rispetto del patto di stabilità con la peculiare autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale. Per la difesa statale la censura fondata sull'asserita sperequazione del carico imposto alle Regioni a statuto speciale sarebbe inammissibile, perché essenzialmente centrata su un parametro (art. 3 Cost.) non evocabile in giudizio. In ogni caso, le norme impugnate avrebbero eliminato uno squilibrio determinatosi con il d.l. 78/2010, che aveva imposto alle Regioni ordinarie un carico di gran lunga eccedente quello gravante sulle Regioni speciali.

La Regione Sardegna a sua volta impugna - con riguardo agli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost. ed agli artt. 1, 3, 4, 5, 7 ed 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) - **l'art. 20, commi 2, 2 bis, 2 ter, 2 quater, 3, 5, e 17-bis, del d.l. 98/2011**, nella versione modificata dal d.l. 138/2011.

In via preliminare rispetto all'esposizione dei singoli motivi di censura, la Regione osserva che la norma statutaria (art. 8) relativa alle entrate regionali è stata novellata nel 2006, a significare che la vecchia disciplina della materia non garantiva la possibilità di assolvere ai compiti istituzionali della Sardegna. Di conseguenza, la Regione sarebbe assoggettata al regime premiale e sanzionatorio connesso al patto di stabilità in base a criteri irragionevoli se applicati ad un Ente ancora in attesa delle risorse cui ha statutariamente diritto.

Su questa premessa, sono censurate in primo luogo le disposizioni recate dal **comma 2**, le quali prevedono la divisione degli enti territoriali in classi di merito al fine di determinare la misura della loro partecipazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Anzitutto, il criterio indicato alla **lettera a)**, che mira a dare prioritaria considerazione alla convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard, trascurerebbe la diversità dei costi sostenuti in una Regione insulare; determinando l'indebita equiparazione fra situazioni diverse nonché la violazione delle norme costituzionali e statutarie che garantiscono l'autonomia della Sardegna, con particolare riferimento alla sua specialità e alla sua autonomia finanziaria.

La **lettera b)**, che individua fra i parametri di virtuosità il rispetto del patto di stabilità interno, non riconoscerebbe la peculiare situazione della Regione Sardegna, e nello specifico l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di tale Regione.

Quanto alla **lettera d)**, che valorizza il criterio dell'autonomia finanziaria, la norma perde di ragionevolezza se riferita alla Sardegna, stante l'indisponibilità dei mezzi che sarebbero necessari per l'esercizio dell'autonomia statutaria. Considerazioni analoghe valgono per il criterio di cui alla **lettera e)**, riferito all'equilibrio di parte corrente del bilancio regionale.

La ricorrente censura anche i **commi 2 bis e 2 ter**, i quali fissano ulteriori indicatori che dovranno essere valutati in vista del decreto interministeriale di classificazione degli enti territoriali in fasce di merito. In particolare, il comma 2 bis stabilisce criteri connessi alla qualità dei servizi ed il comma 2 ter un meccanismo di correzione connesso al miglioramento dei misuratori del comma 2.

Anche in questo caso, la Regione verrebbe ingiustamente discriminata, stante l'insufficienza di risorse, nell'effettiva possibilità di accesso ad una elevata classificazione, e quindi nella possibilità di sottrarsi all'obbligo di contribuire agli obiettivi di finanza pubblica.

Sempre alla luce della perdurante insufficienza dei flussi finanziari, sarebbero illegittime, per violazione delle prerogative di autonomia spettanti alla Sardegna, anche le seguenti norme dell'art. 20 d.l. 98/2011:

-il **comma 3**, secondo cui gli enti classificati al livello più elevato di virtuosità sono esonerati dal concorso al risanamento;

- il **comma 5**, ove si dispone il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica con ulteriori misure in termini di fabbisogno e di indebitamento netto;

- il **comma 17 bis**, che stabilisce riduzioni dei rimborsi e delle compensazioni relativi alle imposte, dell'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014.

È censurato, infine, il comma **2-quater** dello stesso art. 20, che sostituisce il comma 31 dell'art. 14 del d.l. 78/2010, concernente l'esercizio in forma associata di funzioni fondamentali da parte dei Comuni. L'intervento statale in detta materia violerebbe l'art. 3, primo comma, lettera b), dello statuto speciale della Sardegna, che riserva alla Regione la potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

La difesa statale osserva preliminarmente come tutte le norme impugnate dalla Sardegna siano finalizzate al risanamento della finanza pubblica, obiettivo cui nessun ente territoriale potrebbe sottrarsi.

L'autonomia delle Regioni a statuto speciale sarebbe comunque preservata dalla non diretta applicabilità nei loro confronti dei parametri di virtuosità censurati dalla ricorrente, vista la perdurante necessità di un accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze, da raggiungere entro il 31 dicembre dell'anno precedente, circa il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti.

Lo stesso parametro della convergenza della spesa storica ai fabbisogni ed ai costi standard sarebbe privo di rilievo diretto per le Regioni a statuto speciale. Per le autonomie speciali, per contro, resta fermo il disposto dell'art. 27 della l. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), ai sensi del quale le modalità di concorso al perseguimento degli obiettivi convergenti sulla stabilità finanziaria sono definite con norme di attuazione dei rispettivi statuti, approvate secondo le procedure previste. Lo stesso art. 27, al comma 2, dispone che le norme di attuazione tengono conto dei fattori peculiari di ogni realtà regionale e provinciale, anche con specifico riguardo agli svantaggi strutturali permanenti ed ai costi dell'insularità.

La Regione Friuli-Venezia Giulia solleva questione di legittimità costituzionale **dell'art. 1, comma 8 del d.l. 138/2011** (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) per violazione degli artt. 116 e 119 Cost., degli artt. 48 e 49 della legge cost. n. 1 del 1963 e del principio di leale collaborazione.

La ricorrente evidenzia come il comma 5 dell'art. 20 del d.l. 98/2011 avesse posto a carico delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, un onere di 1.000 milioni di euro per il 2013 e di 2.000 milioni a decorrere dal 2014. Per effetto delle modifiche recate al predetto comma 5 dalla norma impugnata, gli oneri sono stati anticipati al 2012 e fissati in 2.000 milioni di euro.

La norma impugnata sarebbe dunque illegittima in quanto determina una riduzione della capacità di spesa che pregiudica l'assolvimento delle funzioni pubbliche conferite alla Regione, realizzando al contempo una grave e ingiustificata sperequazione tra le Regioni ordinarie e le meno numerose Regioni speciali.

Secondo l'Avvocatura generale le doglianze della ricorrente sarebbero generiche e comunque infondate. L'efficacia della manovra di risanamento, pacificamente riguardante tutti gli enti territoriali, sarebbe stata pregiudicata se fossero state introdotte eccezioni o discipline particolari in rapporto al processo di progressiva attuazione del federalismo. Il carico imposto alle Regioni a statuto speciale, d'altra parte, interverrebbe a compensare l'opposto squilibrio determinatosi, in danno delle Regioni ordinarie, a seguito del d.l. 78/2010.

Infine, la difesa statale evidenzia come l'osservanza del principio di leale collaborazione sia assicurata dalla legge 183/2011 (Legge di stabilità 2012) ai sensi della quale le Regioni a statuto speciale, escluse la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concordano entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti.

La Regione Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale **dell'art. 1, comma 9, lettera b), del d.l. 138/2011** per violazione degli artt. 5, 116, 117 e 119 Cost. e degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante lo statuto speciale per la Regione Sardegna.

La norma modifica il comma 3 dell'art. 20 del d.l. 98/2011, già censurato dalla ricorrente, che nell'occasione ritiene di replicare i motivi di censura dedotti a fronte del comma originario. La difesa erariale a sua volta richiama quanto dalla stessa argomentato in merito al comma originario. Tutti i giudizi di cui sopra, in considerazione della loro connessione oggettiva, vengono riuniti e decisi con un'unica pronuncia della Corte costituzionale.

Riguardo all'art. **20, comma 2 ter**, del d.l. 98/2011 viene dichiarata la cessazione della materia del contendere, poiché, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 30, comma 4, della l. 183/2011 e non ha ricevuto applicazione nel periodo di vigenza.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. **20, commi 2, 2 bis e 3**, del d.l. 98/2011 non sono fondate.

L'art. 27 della l. 42/2009 dispone che le Regioni a statuto speciale concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica.

Questa disposizione possiede una portata generale ed esclude, *ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva*, che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti.

Le censure di legittimità costituzionale riguardanti le norme predette sono dunque rigettate dal giudice delle leggi in quanto le norme in esse contenute non sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Anche la questione di legittimità costituzionale **dell'art. 20, comma 2-quater**, del d.l. n. 98 del 2011 (sull'esercizio in forma associata di funzioni fondamentali da parte dei Comuni.) non è fondata, per l'inapplicabilità alle Regioni speciali ed alle Province autonome del comma impugnato.

Ad avviso della Corte questa conclusione è peraltro confermata dalla circostanza che le previsioni del d.l. 138/2011 in materia di contenimento delle spese comunali si applicano ai comuni appartenenti alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto disposto dall'art. 27 della l. 42/2009, che rimette al metodo pattizio la determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. *La scelta di metodo così operata consente di escludere che il legislatore statale abbia voluto rendere direttamente applicabili anche alle autonomie speciali le norme ivi contenute.*

Le questioni di legittimità costituzionale concernenti **l'art. 20, commi 4 e 5**, del d.l. 98/2011, sono in parte fondate.

Il comma 4 estende agli anni 2014 e seguenti le misure previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010. Il comma 5 dispone ulteriori tagli alle spese anche per le Regioni speciali, a decorrere dall'anno 2012.

La Consulta osserva, richiamando propria costante giurisprudenza, che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica le norme statali che *si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.*

Ciò posto, l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive della spesa già previste nella precedente normativa fa venir meno la condizione della temporaneità delle restrizioni.

Al contempo, la Corte non può stabilire *a sua discrezione* l'arco temporale di operatività delle norme censurate, in vece del legislatore. Occorre pertanto ricavare dalle norme stesse *un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica.*

Siffatto *dies ad quem* viene individuato dalla Corte nell'anno 2014, espressamente richiamato nel comma 4, là dove estende “agli anni 2014 e successivi” le misure previste dall’art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010. Per ragioni di coerenza, lo stesso termine finale va individuato anche in relazione al comma 5, il quale dispone ulteriori misure restrittive “ai medesimi fini di cui al comma 4”.

Per i motivi esposti, viene dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 20, comma 4, del d.l. 98/2011, nella parte in cui dispone che le misure previste dall’art. 14, comma 1, del d.l. 78/2010 si applicano “anche agli anni successivi al 2014”, anziché “sino all’anno 2014”; nonché l’illegittimità costituzionale del comma 5 dello stesso art. 20, nella parte in cui dispone che le misure previste si applicano, nei confronti delle Regioni speciali, “per gli anni 2012 e successivi” e “a decorrere dall’anno 2012” (lettera b), anziché “sino all’anno 2014”.

Per le medesime ragioni è dichiarata, in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale delle restanti parti del comma 5 dello stesso art. 20 (lettere a, c e d), le quali dispongono ulteriori misure restrittive - in riferimento alle Regioni ordinarie (lettera a), alle Province (lettera c) ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (lettera d) - senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse.

L’intervento ablativo concerne pertanto le suddette norme nella parte in cui prevedono che le misure restrittive si applicano “a decorrere dall’anno 2012”» (lettera a), “a decorrere dall’anno 2013” (lettera c), e “a decorrere dall’anno 2013” (lettera d), anziché “sino all’anno 2014”.

La questione di legittimità costituzionale relativa all’art. **20, comma 17 bis**, del d.l. 98/2011, è dichiarata inammissibile per la genericità delle censure.