

Sentenza: 3 maggio 2016, n. 141 (*deposito del 16 giugno 2016*)

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 32, 97, 117, 118 e 119 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Veneto; Regione Lombardia

Oggetto: art. 1, commi 398, 414, 555, 556 e 557, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito:

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettera c), 414 e 556, promosse, in riferimento agli artt. 32 e 97 Cost., dalla Regione Veneto;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Veneto;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, lettere a) e b), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Veneto;
- infondatezza delle altre questioni sollevate;

Estensore: Cesare Belmonte

La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 398, lettere a), b) e c), 414 e 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015).

La Regione Lombardia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557, della l. 190/2014.

I due ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti ed avanzano censure in parte omogenee. Pertanto, la Corte procede alla riunione dei relativi giudizi,

In via preliminare, la Corte vaglia l'ammissibilità delle censure fondate su parametri estranei al Titolo V della Parte II della Costituzione, avanzate in entrambi i ricorsi.

Quanto al ricorso proposto dalla Regione Veneto, la ricorrente non spiega le ragioni per le quali la violazione degli artt. 32 e 97 Cost. ridonderebbe in una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, con conseguente inammissibilità delle relative censure.

Sempre con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Veneto, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni promosse con riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., in relazione all'impugnativa di tutte le disposizioni oggetto di ricorso, per carenza di argomentazione.

Per la medesima ragione, è dichiarata l'inammissibilità della questione promossa per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost., da parte dell'art. 1, comma 398, lettere a) e b).

Nel merito, la Corte si sofferma innanzitutto sulle residue questioni promosse dalla Regione Veneto, in relazione all'art. 1, comma 398, della l. 190/2014, per violazione degli artt. 3, 117, secondo e terzo comma, e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

L'art. 1, comma 398, lettere a) e b), apporta modifiche all'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale). Quest'ultima disposizione prevede un contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni, e stabilisce le modalità e il periodo

di riferimento della riduzione di spesa per beni e servizi disposta dallo stesso d.l. 66/2014. Intervendendo sul citato art. 46, comma 6, la disposizione impugnata elimina il riferimento alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano; estende di un anno (al 2018) l'originario orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica previsto; espunge la parola «eventualmente», rendendo così certa, e non più eventuale, la rideterminazione dei livelli di finanziamento, da parte statale, dei settori sui quali la riduzione di spesa incide e delle modalità di acquisizione delle risorse.

Inoltre, la norma modificata rinvia ad un'intesa fra lo Stato e le Regioni l'individuazione degli ambiti di spesa e degli importi, che vanno inizialmente identificati, in sede di autocoordinamento, dalle stesse Regioni. Tali intese vanno raggiunte entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 30 settembre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In mancanza di intesa, gli importi richiamati sono assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni, in base al PIL regionale ed alla popolazione residente, con rideterminazione certa (non più eventuale) dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

Secondo la ricorrente le previsioni censurate violerebbero gli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, oltre al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Infine, le disposizioni in considerazione violerebbero: il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con una diretta ricaduta sull'autonomia organizzativa e finanziaria regionale; l'art. 117, secondo e terzo comma, essendo indebitamente travalicata la funzione di coordinamento della finanza pubblica»; gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., per l'indebita incisione dell'autonomia di spesa della Regione e, conseguentemente, della relativa funzione legislativa. I commi censurati atti, aggiungendo un'ulteriore annualità a quanto originariamente previsto, perpetuerebbero l'illegittimità costituzionale del meccanismo così congegnato, con particolare riferimento al carattere meramente lineare del taglio imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa.

Ad avviso della Consulta occorre considerare la sopravvenuta modifica del quadro normativo, nella cui cornice le disposizioni impugnate sono destinate ad operare. Infatti, i commi 682 e 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) hanno inciso profondamente sulle modalità temporali del raggiungimento dell'intesa per gli anni dal 2016 in poi. Pur non modificando direttamente l'art. 46, comma 6, del d.l. 66/2014, le previsioni della legge n. 208 del 2015 hanno disciplinato ex novo, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica, continuando a prevedere che le Regioni, in sede di autocoordinamento, raggiungano un'intesa, ma disponendo che tale intesa sia raggiunta anno per anno, entro il 31 gennaio di ciascuno degli anni dal 2016 al 2019.

La disposizione in questione, invece, continua a riconoscere alle Regioni la sola possibilità di raggiungere un accordo unico, in relazione ad una pluralità di anni: si tratta, dunque, di una previsione da ritenersi ormai implicitamente abrogata, limitatamente alla disciplina dei termini per gli anni dal 2016 in poi, dalle norme sopravvenute.

Il mutamento del quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso produce effetti proprio sulla disposizione impugnata, elidendo l'asserita lesione del principio di leale collaborazione, che sarebbe consistito nell'impossibilità di raggiungere un'intesa per il riparto del contributo per l'anno 2018.

Sempre con riferimento all'art. 1, comma 398, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014, la ricorrente individua un contrasto con i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla funzione di coordinamento della finanza pubblica; principi riguardanti l'obbligatorietà di un termine finale di operatività (non superiore al triennio) in ordine alle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

La questione non è fondata, giacché la norma si è limitata ad estendere di una annualità il confine

temporale di operatività delle misure di contenimento della spesa, nel perdurante rispetto del canone della transitorietà.

La Regione Veneto si duole, inoltre, del carattere meramente lineare del taglio imposto alle spese per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e senza alcuna distinzione qualitativa, realizzata attraverso una misura dal carattere assolutamente generico, come tale idonea a ricomprendere sia la cosiddetta “spesa cattiva” sia la cosiddetta “spesa buona” (quale ad esempio la spesa in conto capitale).

Al riguardo, la Corte rileva che la previsione normativa si limita a prescrivere una riduzione di spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore e per un ammontare complessivo, senza indicare dettagliatamente la misura dei risparmi da conseguire in ciascun singolo ambito.

Il meccanismo legislativo non impone, in sostanza, di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori, ma semplicemente richiede di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

Sotto altro profilo, non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, *anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti.*

La Corte ritiene non fondate anche le censure avanzate nei confronti dell'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, con il quale viene incrementata di 3.452 milioni di euro, sempre a carico delle Regioni a statuto ordinario e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, la riduzione sulla spesa per beni e servizi, di 750 milioni di euro, già stabilita dalle precedenti disposizioni, delle quali viene replicata anche la previsione del meccanismo di riparto, ma con due differenze: da un lato, si dispone la necessità di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza; dall'altro, si prevede che l'eventuale intervento statale sostitutivo debba prendere in considerazione anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

L'esclusione del carattere meramente lineare del taglio non può che comportare la declaratoria di non fondatezza delle censure costruite sulla base di tale errata premessa interpretativa.

In secondo luogo, contrariamente a quanto assunto dalla ricorrente, la norma censurata non esclude affatto che la riduzione di spesa concordata in sede di autocoordinamento regionale possa riguardare anche la spesa sanitaria, con conseguente rideterminazione in diminuzione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

In terzo luogo, l'intervento statale non comporta, neppure indirettamente, una riduzione degli squilibri tra le Regioni, mirando a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di “progressività” dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione, senza alcun effetto di livellamento: *le “differenze di ricchezza” già esistenti, calcolate applicando congiuntamente (anche) il criterio del PIL in rapporto alla popolazione residente, non vengono ridotte, ma semplicemente assunte come base di calcolo – peraltro eventuale, provvisoria e comunque non esclusiva, rimanendo possibile operare determinazioni fondate su parametri diversi – per riduzioni di spesa imposte a tutte le Regioni, appunto in proporzione ai dislivelli già esistenti.*

Non sono fondate neppure le censure avanzate dalla Regione Veneto nei confronti del comma 398, lettera c), anche in rapporto ai successivi commi 414 e 556.

Il comma 414 prevede che le Regioni assicurino comunque il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza; il comma 556 prevede la rideterminazione, in conseguenza delle riduzioni di spesa, del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale concorre lo Stato.

Secondo la ricorrente, nel loro complesso, tali disposizioni mantengono a carico delle Regioni l'obbligo di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, senza che questi ultimi, tuttavia, dopo la prima fissazione, avvenuta con d.p.c.m. 29 novembre 2001, ed il loro unico aggiornamento del 2007, siano mai stati rideterminati, nonostante la riduzione delle risorse disponibili

da destinare all'erogazione dei relativi servizi.

La Corte osserva che anche l'aggiornamento dei LEA, da parte dello Stato, è certamente di estrema utilità per orientare le scelte di bilancio delle Regioni, in presenza di interventi statali di coordinamento della finanza pubblica. *Ma tale aggiornamento non può certo assurgere a condizione necessaria per la stessa legittimità dell'intervento statale di «coordinamento della finanza pubblica» nella corrispondente materia.*

Infine, non è violato il principio di leale collaborazione ancorché non sia previsto alcun coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, dal momento che le disposizioni censurate riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

Non sono fondate neanche le questioni sollevate dalla Regione Lombardia.

Con riferimento alle censure relative al comma 398, è in primo luogo escluso che il d.p.c.m. cui la disposizione impugnata rinvia invada la potestà regolamentare che compete alle Regioni nelle materie di propria competenza, producendo norme intese a disciplinare stabilmente, nel tempo, rapporti giuridici. *Al contrario, il d.p.c.m. in questione non può che contenere determinazioni puntuali, di rilievo essenzialmente tecnico, volte ad individuare aspetti concreti non aventi portata innovativa del sistema normativo, perché diretti a fissare, per una durata temporanea, la ripartizione delle riduzioni di spesa già individuate, in via di massima, nella disposizione di legge.*

Sempre con riferimento all'art. 1, comma 398, la Corte sottolinea nuovamente che il tenore letterale della disposizione non vieta affatto né alle Regioni, in sede di autocoordinamento, né allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni standard regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una "spesa inefficiente".

Quanto alla supposta interna contraddizione tra la disposizione contenuta nel comma 398 e quelle contenute nei successivi commi da 555 a 557, la Corte osserva che il comma 398 non prevede affatto un trasferimento diretto allo Stato dei risparmi conseguiti nei settori interessati dalla riduzione della spesa, ma soltanto una rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti così individuati, e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato: conseguenza già considerata dalla Corte come necessitata, oltre che del tutto ragionevole.