

Sentenza: 9 maggio 2017, n. 154 (*deposito del 4 luglio 2017*)

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: statuti speciali e relative norme di attuazione; artt. 3, 5, 24, 32, 81, sesto comma, 97, 116, 117, commi primo, terzo e quarto, 118, 119, 120 e 136 Cost; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento; Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; Regione autonoma Sardegna; Regione siciliana; Regione Veneto;

Oggetto: art. 1, commi 680, 681 e 682 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)

Esito: inammissibilità o infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugnano alcune disposizioni contenute nell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Tale comma è invece censurato per intero dalla Regione autonoma Sardegna, così come dalla Regione siciliana e dalla Regione Veneto. Queste ultime censurano anche i successivi commi 681 e 682 del medesimo art. 1 della l. 208/2015.

La Corte delinea preliminarmente i contenuti delle norme impugnate specificando quanto segue.

Nella versione vigente al momento della proposizione dei ricorsi, il citato art. 1, comma 680, determina il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019. Demanda poi ai medesimi enti, in sede di autoordinamento, il raggiungimento di un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi, e stabilisce che tale accordo è da recepire con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. Prevede, inoltre, per il caso di mancata intesa, la definizione unilaterale da parte dello Stato dei rispettivi contributi - con riferimento anche alla popolazione residente e al prodotto interno lordo (PIL) - e la rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, dovendosi tener conto anche delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

Il comma 680 ribadisce inoltre l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e fa salva la necessità di raggiungere un'intesa con ciascuna delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale. Per le Province autonome e per la Regione Trentino-Alto Adige, infine, il medesimo comma prevede che l'applicazione di quanto in esso stabilito debba avvenire nel rispetto dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 15 ottobre 2014.

Il comma 681, per parte sua, conferma anche per l'anno 2019 il precedente contributo previsto dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il comma 682 detta esclusivamente prescrizioni di carattere procedurale, in particolare disciplinando ex novo, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica.

I ricorsi vertono su disposizioni parzialmente coincidenti, sicché la Corte dispone la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

La Provincia autonoma di Bolzano censura il quarto periodo del comma 680 dell'art. 1 della l. 208/2015, a causa della previsione che impone anche alle Province autonome - oltretutto alle Regioni - l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, come eventualmente rideterminato anche ai sensi dei commi da 400 a 417 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015).

Secondo la ricorrente tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'accordo del 15 ottobre 2014 concluso tra le Province autonome e lo Stato e poi recepito - ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale - con i commi da 406 a 413 dell'art. 1 della l. 190/2014, che hanno disciplinato ex novo i rapporti finanziari tra le parti. In particolare, il richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, anche dei commi 400 e 404 dell'art. 1 della l. 190/2014 (che prevedono per il 2018 un contributo aggiuntivo di 25 milioni di euro a carico della Provincia autonoma di Bolzano), nonché dei successivi commi 415 e 416 (che estendono all'annualità 2018 i contributi già introdotti dalle leggi di stabilità per il 2013 e per il 2014), non sarebbe stato concordato ai sensi dell'art. 104 dello statuto e si porrebbe in contrasto con l'accordo concluso con lo Stato, in quanto rinnoverebbe la previsione, con efficacia dal 2018, di contributi aggiuntivi rispetto a quello onnicomprensivo concordato con l'accordo in questione.

La questione, così come sollevata, è inammissibile. Gli effetti asseritamente contrastanti con l'accordo devono essere ricollegati direttamente alle disposizioni della l. 190/2014, che, successivamente alla stipula di gran parte degli accordi di finanza pubblica con le autonomie speciali nel corso dell'anno 2014, hanno introdotto un nuovo contributo a carico di queste ultime ed esteso al 2018 il periodo di incidenza delle norme attuative del concorso al risanamento della finanza pubblica imposto dalle precedenti manovre finanziarie. Tali disposizioni non furono, all'epoca, impugnate dalla ricorrente. La norma contestata non rinnova affatto l'imposizione del contributo ascrivibile alle disposizioni della l. 190/2014, ma ha, invece, una portata sostanzialmente "ricognitiva" di un diverso obbligo, quello di garantire l'erogazione dei servizi nel rispetto dei LEA, nonostante la riduzione di risorse e i risparmi imposti - e non più contestabili - dalla medesima l. 190/2014.

Per identiche ragioni è inammissibile il ricorso proposto dalla **Provincia autonoma di Trento** contro il quarto periodo del comma 680.

In parte inammissibili ed in parte non fondate sono le questioni sollevate con il ricorso proposto dalla **Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia**.

Le questioni relative al quarto periodo del comma 680, con cui si deduce la violazione dell'accordo stipulato dalla Regione con lo Stato in data 23 ottobre 2014, sono inammissibili per le medesime ragioni enunciate dalla Corte in rapporto ai ricorsi delle due province autonome.

Secondo la ricorrente il quarto periodo del comma 680 si porrebbe altresì in contrasto con il principio di ragionevolezza, dal momento che il rispetto dei LEA sarebbe già compreso nella definizione e nel riparto del contributo previsto dal primo periodo del comma 680. La questione non è fondata, giacché nel primo caso il richiamo al rispetto dei livelli essenziali di assistenza fornisce un criterio di valutazione ai fini dell'individuazione degli ambiti di spesa sui quali far gravare il contributo; mentre nel secondo caso la norma esige di garantire il finanziamento dei LEA una volta che essi siano stati "*eventualmente*" rideterminati per effetto dei risparmi di spesa imposti dallo Stato.

La ricorrente censura, infine, il quinto periodo del comma 680, in quanto avrebbe omissis di stabilire che per la Regione Friuli-Venezia Giulia l'attuazione del comma 680 debba avvenire nei termini dell'accordo stipulato dalla medesima con lo Stato in data 23 ottobre 2014. Sarebbe così riservato alla ricorrente un trattamento ingiustamente deteriore rispetto a quello riconosciuto alle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige. La questione non è fondata, giacché soltanto l'accordo concluso dallo Stato con le Province autonome esclude la possibilità di modifiche

peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati nelle clausole del patto.

La **Regione autonoma Sardegna** assume che l'intero comma 680, nel prevedere un nuovo contributo alla finanza pubblica, per il triennio 2017-2019, imporrebbe un sacrificio economico elevato, per un importo che non potrebbe essere modificato dalle Regioni e dalle Province autonome. Queste sarebbero chiamate alla mera ripartizione, in base ad un accordo da raggiungere in sede di "*autocoordinamento*" e da recepire, poi, con intesa sancita dalla Conferenza permanente Stato-Regioni. Questa disciplina contrasterebbe con gli artt. 7 e 8 dello statuto speciale, che escluderebbero la possibilità di prescrivere nuovi contributi alla finanza pubblica a carico della Regione senza preventiva regolazione pattizia tra lo Stato e la medesima. La censura non è fondata, giacché la norma va interpretata nel senso che è rimessa alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma la stessa riallocazione delle risorse disponibili.

Non fondata, infine, è la censura con cui la ricorrente assume l'equiparazione delle Regioni ad autonomia speciale a quelle ordinarie, tutte coinvolte a pari titolo, in sede di autocoordinamento, nella determinazione degli ambiti sui quali far gravare le riduzioni di spesa. La Corte osserva che le autonomie speciali sono tenute a partecipare alle riunioni con le Regioni a statuto ordinario, ma non sono automaticamente vincolate alle decisioni assunte in quella sede, poiché "*il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse*".

La previsione del terzo periodo del comma 680, inoltre, esclude che le autonomie speciali possano essere soggette all'intervento sostitutivo statale, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente.

La ricorrente addebita altresì al comma 680 la violazione contestuale del principio di leale collaborazione; dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, nonché dell'art. 3 Cost., per lesione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza e affidamento.

Comune punto di riferimento delle censure è l'accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014, recepito dall'art. 42, commi da 9 a 13, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

Tale accordo sarebbe stato infranto dallo Stato, derivandone la lesione dei vari parametri indicati.

Le questioni non sono fondate. L'accordo concluso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, infatti, *va ascritto al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento*. Ciò esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni; né la salvaguardia - operata dal quinto periodo del comma 680 - del solo accordo stipulato tra Stato e Regione autonoma Trentino-Alto Adige e Province autonome viola il principio di eguaglianza, attesa la peculiarità di tale accordo.

Quanto alla dedotta impossibilità di esercitare le funzioni attribuite alla ricorrente dalla Costituzione, dallo statuto e dalla legge a causa dell'imposizione del nuovo contributo al risanamento della finanza pubblica, la Consulta ritiene non assolto l'onere della prova.

Parimenti non fondata è la censura con cui la Regione autonoma Sardegna deduce la violazione delle sentenze con le quali la Corte ha sancito lo specifico lobbligo giuridico dello Stato di definire consensualmente con la Regione il regime dei loro rapporti economico-finanziari. L'accordo concluso dallo Stato con la Sardegna in data 21 luglio 2014 non escludeva infatti la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento finanziario nel rispetto del metodo pattizio, *nella specie garantito con la previsione di apposite intese da concludere con tutte le autonomie speciali, inclusa la Regione Sardegna*.

La **Regione siciliana** censura il comma 680, deducendo la violazione del principio di leale collaborazione e del metodo pattizio, di cui all'art. 43 dello statuto. La questione non è fondata,

giacché la violazione dei suddetti parametri è esclusa dal terzo periodo del comma 680, che prevede il raggiungimento di un'intesa con ciascuno degli enti ad autonomia differenziata.

Infine, nessuna prova è fornita dalla ricorrente in ordine all'impossibilità, asseritamente conseguente all'imposizione del contributo contestato, di attendere alle proprie funzioni.

La **Regione Veneto** impugna i commi 680, 681 e 682 dell'art. 1 della l. 208/2015 per contrasto con gli artt. 3, 32, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

Le questioni sollevate dalla ricorrente non sono fondate per i motivi seguenti:

-in merito alla supposta mancanza di proporzionalità dei tagli e al loro asserito carattere meramente lineare, le norme impugnate non impongono di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori di spesa lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito;

-in relazione al preteso contrasto con l'art. 119 Cost., non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano in limitazioni indirette all'autonomia di spesa;

-le argomentazioni della ricorrente a sostegno della presunta inadeguatezza della stima dell'impatto finanziario dei nuovi LEA non spiegano in che modo il meccanismo normativo in oggetto aggravi la lamentata situazione di insufficienza di risorse per il finanziamento del fondo sanitario, spettando *proprio alle Regioni il compito di individuare gli ambiti di spesa sui quali operare i risparmi imposti dallo Stato*;

-nonostante il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, le norme censurate assicurano un potere *di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa*.

-la previsione del PIL regionale come criterio di riparto in caso di intervento sostitutivo statale non ha carattere perequativo, mirando a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di progressività dello sforzo;

-la mancanza di un esplicito riferimento ai costi ed ai fabbisogni standard regionali non impedisce di tener conto di tali costi e fabbisogni per la distribuzione della riduzione di spesa.

-nell'estendere al 2019 il contributo imposto alle regioni dal comma 6 dell'art. 46 del d.l. 66/2014, la disposizione di cui al comma 681 non viola il canone della transitorietà delle manovre comportanti contributi regionali al contenimento della spesa pubblica, quale sancito dalla sentenza della Corte n. 141 del 2016, giacché la disposizione impugnata è entrata in vigore prima del deposito di quest'ultima sentenza, che non poteva essere conosciuta dal legislatore statale.

Tutte le altre questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti sono giudicate inammissibili.