

Sentenza: n. 19 del 10 febbraio 2015

Materia: bilancio e finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 5, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Provincia autonoma di Bolzano, Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Provincia autonoma di Trento, Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Regione siciliana

Oggetto: art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183

Esito: 1) cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012), promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano;

2) cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26 della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Provincia autonoma di Trento;

3) cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

4) cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 17, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

5) cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 22, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione siciliana;

6) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste;

7) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento al principio di leale collaborazione, agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione alla normativa di attuazione di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 3, 5, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione ed all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

8) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 10, 11 e 16 della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (convertito in l. cost. n. 2/1948, Approvazione dello statuto della Regione siciliana) ed al principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Federica Fradella

Sintesi: Con cinque distinti ricorsi la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la Provincia autonoma di Trento, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Regione siciliana hanno promosso questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012). Tale norma detta le regole del patto di stabilità interno per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, definendo, per ciascuna, la misura del risparmio da conseguire.

La Corte ha ritenuto opportuno riunire i ricorsi in relazione all'art. 32, in quanto le censure fanno riferimento a parametri coincidenti.

La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato l'intero art. 32 della legge n. 183 del 2011 in riferimento agli artt. 8, numero 1, 9, numero 10, 16, 75, 79, 81, 83, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione ed in relazione alle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); agli artt. 9, 10, 10-bis, 16, 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) ed all'art. 2, comma 106, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010).

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato i commi 10 e 17 del medesimo art. 32 in riferimento al principio di leale collaborazione, agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost. ed all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed in relazione alla normativa di attuazione di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), ed al decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di coordinamento dei programmi degli interventi statali e regionali). Ha impugnato, altresì, i commi 19, 22, 23, 24 e 25 dello stesso articolo, richiamando per relationem i motivi di censura svolti in diverso ricorso.

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26, della legge n. 183 del 2011 in riferimento all'art. 3 Cost.; agli artt. 74, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972) ed in relazione all'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992 ed all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha impugnato l'art. 32, commi 1, 10, 12, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26, della legge n. 183 del 2011 in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; agli artt. 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; al d.lgs. n. 268 del 1992 ed agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

La Regione siciliana ha impugnato l'art. 32, commi 10, 11, 16 e 22, della legge n. 183 del 2011, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (convertito in l.

cost. n. 2/1948, approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed al principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Bolzano, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento hanno, in un secondo momento, rinunciato ai rispettivi ricorsi.

I ricorsi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e della Regione siciliana sono parzialmente coincidenti quanto alle norme impugnate. Queste ultime – tutte contenute nell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 – sono: i commi 10 e 22, censurati da entrambe le Regioni; i commi 11 e 16 impugnati dalla Regione siciliana; i commi 17, 19, 23, 24 e 25, impugnati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta.

Con riferimento al comma 10 dell'art. 32 la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato detta disposizione censurando la violazione degli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 5 e 120 (principio di leale collaborazione) Cost., al principio di autonomia finanziaria spettante statutariamente alla Regione ai sensi degli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto e della relativa normativa di attuazione (legge n. 690 del 1981).

La Regione siciliana, riguardo il medesimo comma, rileva il mancato raggiungimento di un'intesa preventiva, in sede di Conferenza Stato-Regioni, sui criteri e la conseguente quantificazione del concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria.

Il comma 11 dell'art. 32 è impugnato dalla sola Regione siciliana in riferimento al principio della leale collaborazione dato che la norma escluderebbe in concreto un accordo sul contenuto degli obiettivi essendo questi importi già determinati dalla tabella inserita nel comma 10.

I commi 16 e 22 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 sono anch'essi impugnati dalla regione siciliana per violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto, nonché del principio di leale collaborazione.

Il comma 17 dell'articolo in commento è impugnato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per violazione dell'autonomia finanziaria attribuita dagli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale e dalla relativa normativa di attuazione (legge n. 690 del 1981 e d.lgs. n. 434 del 1989), del principio di leale collaborazione nonché degli artt. 117, terzo e sesto comma, 118 e 119 Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001. La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha, infine, altresì impugnato i commi 19, 22, 23, 24 e 25 dell'art. 32 inerenti il sistema sanzionatorio nei confronti delle regioni a statuto speciale, richiamando integralmente i motivi dedotti in separato ricorso relativo al d.lgs. n. 149 del 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i giudizi, sostenendo che le disposizioni presenti all'interno dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 costituiscono principi generali in materia di finanza pubblica e, pertanto, non comportano alcuna invasione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle province autonome. Il principio di leale collaborazione, secondo il resistente, non sarebbe violato in quanto l'accordo tra Stato e Regioni afferirebbe al livello complessivo delle spese correnti ed in conto capitale ed i saldi complessivi di pertinenza delle singole Regioni. I valori presenti nella tabella sarebbero soltanto uno degli elementi dell'accordo stesso. I successivi accordi intervenuti tra il Ministero dell'economia e le Regioni e le Province autonome avallerebbero la tesi del resistente.

La Corte, alla luce di quanto dedotto dalle parti, ritiene doveroso iniziare dall'esame congiunto dei commi 10 e 11 dell'art. 32, circa i criteri e la quantificazione del concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria. Il primo comma testé citato, infatti, stabilisce il contenuto del contributo alla manovra da parte delle Regioni a statuto speciale. Essendo rimessa l'entità della compartecipazione di ogni ente al contributo ad un procedimento negoziale, da attivarsi tra lo Stato e le Regioni, il secondo comma descrive il procedimento per la definizione dell'accordo. Le censure

proposte si basano su tre argomentazioni: il fatto che il contributo sia stato stabilito in modo unilaterale senza un accordo preventivo con le Regioni e le Province autonome; l'inutilità dell'accordo stabilito dal comma 11 dato che le somme previste dalla tabella non sarebbero negoziabili ed, infine, l'assenza di criteri fissati preventivamente in sede di Conferenza permanente sui quali basare le ripartizioni stabilite dallo Stato.

La Corte, con riferimento alla prima argomentazione, rileva che la determinazione in via unilaterale del contributo è frutto dell'anticipazione della presentazione e valutazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri stabilita in sede comunitaria da parte del Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche – cui è conseguita la modifica della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) da parte dell'art. 1 della legge 7 aprile 2011, n. 39 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri). Tali misure, quindi, sono riconducibili direttamente all'art. 11 e 117, primo comma, Cost, ossia in ottemperanza derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Con riferimento alla seconda argomentazione la Corte rileva che l'accordo non sarebbe svuotato di significato, in quanto vi sarebbe un margine di negoziabilità tra le parti. La manovra di finanza pubblica, infatti, prende a riferimento il totale dei contributi delle autonomie speciali. Quest'ultimi potrebbero, dunque, essere rimodulati a saldi invariati. Inoltre assecondando una lettura costituzionalmente orientata della norma, avallata dalla prassi degli accordi stipulati tra Governo e autonomie speciali in materia, la Corte sottolinea come lo strumento dell'accordo serva a determinare i punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli europei, nonché evitare l'eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria spettante alle Regioni. Il principio dell'accordo, dunque, rileva quale metodo mediante il quale conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con il vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità.

Con riferimento alla terza argomentazione relativa all'assenza dei criteri prefissati in sede di Conferenza permanente per le ripartizioni, la Corte richiama l'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 che completa il comma 10 dell'art. 32 stabilendo il procedimento necessario per raggiungere criteri ed obiettivi condivisi. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regioni, risulta necessaria una normativa statale unilaterale provvisoria al fine di assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza. Non essendo, ad oggi, raggiunta alcuna intesa, lo Stato ha dovuto far riferimento a criteri provvisori per ottemperare ai vincoli europei.

Riguardo alle censure relative ai commi 10 e 11 dell'art. 32 la Corte conclude che 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. Le censure, quindi, risultano infondate.

In relazione alla questione proposta dalla Regione siciliana nei confronti del comma 16 dell'art. 32 la Corte dichiara la non fondatezza in quanto la norma non risulta lesiva dell'autonomia regionale.

Quest'ultima, infatti, deve essere temperata con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea.

Quanto alla censura relativa al comma 17 dell'art. 32, che prevedeva che le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole Regioni e dei rispettivi enti locali fossero definite, a partire dall'anno 2013, attraverso il sistema dell'«accordo integrato» tra Stato e Regioni, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere. La norma, infatti, non ha avuto concreta applicazione nei tre anni di vigenza e la successiva abrogazione è completamente soddisfacente delle pretese della ricorrente.

La Corte ha dichiarato, altresì, la cessazione della materia del contendere della questione proposta nei confronti del comma 22 dell'art. 32. Questo, infatti, a seguito delle modifiche occorse non è più riferibile alla Regione siciliana, in quanto ente territoriale a statuto speciale.

Infine le questioni proposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste nei confronti dell'art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25, della legge n. 183 del 2011 sono dichiarate inammissibili in quanto dedotte in modo puramente assertivo.