

Sentenza: n. 79 del 7 aprile 2014

Materia: Coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 3, 5, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, e 119, terzo e quinto comma.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lombardia

Oggetto: decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 – art. 16, commi 1 e 2.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 16 del decreto-legge in oggetto, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze “*è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno*”, “*sino all'anno 2015*”;
- 2) illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 16 del decreto-legge in oggetto;
- 3) illegittimità costituzionale del quarto periodo del comma 2 dell'articolo 16 del decreto-legge in oggetto, limitatamente alle parole «*e del terzo periodo*»;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 16, commi 1 e 2, del decreto legge in oggetto, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Le disposizioni in oggetto sono impugnate nella parte in cui: stabiliscono che le Regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese per i consumi intermedi (comma 1); determinano l'ammontare complessivo di tale concorso con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e «*a decorrere dal 2015*» (comma 2, primo periodo); dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono che, in caso di mancata delibera della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, «*ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE*» (comma 2, terzo periodo). Esse sono, inoltre, censurate là dove stabiliscono che «*le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle*

Regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale», determinate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, «vengono ridotte, per ciascuna Regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo» (comma 2, quarto periodo) e che «in caso di insufficienza delle predette risorse le Regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue» (comma 2, ultimo periodo). Per la ricorrente, tali commi, ripartendo tra le Regioni il concorso finanziario agli obiettivi del patto di stabilità in relazione alle spese per i consumi intermedi, violerebbero gli artt. 3, 5, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, e 119 Cost. Penalizzerebbero le Regioni più virtuose nella gestione delle risorse; condizionerebbero ed orienterebbero la gestione organizzativa ed amministrativa regionale per il futuro, comprimendo la relativa competenza regionale residuale; lederebbero l'autonomia finanziaria regionale, introducendo stringenti limiti di spesa, corrispondenti a “tagli tematici”, mirati su determinati capitoli, calibrati in maniera tale da non lasciare alle Regioni medesime alcuna facoltà di scegliere il modo in cui effettuare il risparmio di spesa e senza, peraltro, avere neppure carattere transitorio (riguardando gli anni 2012–2014 e quelli «a decorrere dall'anno 2015»). Le medesime norme, nella parte in cui prevedono che i tagli sui trasferimenti statali siano più elevati per le Regioni che abbiano consumi intermedi più alti, ritenuti una manifestazione di “ricchezza”, sarebbero inoltre lesive degli artt. 117 e 119, terzo e quinto comma, Cost. Esse, infatti, produrrebbero una perequazione irragionevole e dannosa per il futuro e sganciata dagli obiettivi di solidarietà, lesiva del terzo comma dell'art. 119 Cost. che ancora il funzionamento del fondo perequativo alla capacità fiscale delle medesime Regioni, nonché del quinto comma dello stesso art. 119 Cost., che prevede che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni e devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.

Nel merito, le questioni prospettate sono state ritenute fondate nei limiti di seguito riportati.

La Corte ha da tempo riconosciuto che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è *«parte della finanza pubblica allargata»* e che *«il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare [...] l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»* (sentenza n. 237 del 2009). Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare *«l'entità del disavanzo di parte corrente»* oppure – ma solo *«in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente»* (sentenza n. 182 del 2011), in quanto, ove non contenuta, ineludibilmente destinata a produrre disavanzo e quindi a porre a rischio gli obiettivi di finanza pubblica e con essi, indirettamente, anche i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Sulle richiamate indicazioni trovano fondamento le disposizioni censurate, nella parte in cui, *«ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica»* (comma 1) ed in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, determinano, in linea generale, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni, strettamente strumentali ai primi. In coerenza con tale scopo, esse prescrivono che l'ammontare complessivo del concorso finanziario di ciascuna Regione al rispetto dei predetti obiettivi del patto di stabilità (comma 2) sia determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la cui delibera, adottata anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, deve essere recepita con

decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno, sempre in considerazione della necessità di assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Nel terzo periodo del comma 2, l'art. 16, tuttavia, stabilisce che, *«in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno»* e che la determinazione del concorso finanziario di ciascuna regione è effettuata esclusivamente *«in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi»* e cioè a quei consumi che, secondo la definizione fornita dal Regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), *«rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione»*. Tale disposizione è, pertanto, finalizzata a sanzionare e quindi ad imporre alle Regioni il contenimento della spesa corrente, non complessivamente considerata, ma con specifico riguardo alla categoria dei suddetti consumi intermedi.

La Corte ha ripetutamente affermato che è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di *«coordinamento della finanza pubblica»*, anche nel caso in cui gli *«obiettivi di riequilibrio della medesima»* tocchino singole voci di spesa a condizione che: 1) tali obiettivi consistano in *«un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente»*, in quanto dette voci corrispondano ad un *«importante aggregato della spesa di parte corrente»*, come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); 2) il citato contenimento sia comunque *«transitorio»*, in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente; 3) non siano previsti *«in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi»* (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007). A suo giudizio, la disposizione in esame soddisfa solo alcuni dei richiamati requisiti, nella parte in cui stabilisce che le misure restrittive incidono sui consumi intermedi, i quali costituiscono *«un rilevante aggregato della spesa di parte corrente»* ed *«una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico»* (sentenza n. 289 del 2008), e non detta specifiche modalità operative circa gli strumenti con cui attuare il risparmio sulla spesa per i consumi intermedi che restano, pertanto, almeno in parte, nella discrezionalità della Regione. Non soddisfa, invece, l'ulteriore condizione della necessaria *“transitorietà”* delle misure restrittive (fra le tante, sentenze n. 256, n. 229 e n. 205 del 2013), nella parte in cui stabilisce che dette misure, che si impongono all'autonomia di spesa ed organizzativa della Regione, sono adottate non per un periodo limitato, per fronteggiare una situazione contingente, ma a tempo indeterminato, disponendo l'adozione del decreto ministeriale *«entro il 15 febbraio di ciascun anno»*. Secondo la Corte, occorre dedurre dalla trama normativa censurata 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, specie in relazione all'anno finanziario in corso (sentenza n. 193 del 2012). Il *dies ad quem* è stato individuato nell'anno 2015, espressamente richiamato in entrambi i suddetti periodi là dove è determinato il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità per gli anni 2012, 2013 e 2014 e *«a decorrere dall'anno 2015»*. La Corte ha dichiarato pertanto l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost., del terzo periodo del comma 2 dell'art. 16 del decreto in oggetto, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze *«è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno»*, *«sino all'anno 2015»*.

La Corte ha ritenuto fondata nel merito anche la questione relativa ai commi 1 e 2 (più precisamente il quarto ed il quinto periodo del comma 2) dell'art. 16 del decreto in oggetto, censurati dalla ricorrente per violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. L'art. 16, dopo aver stabilito le modalità del concorso finanziario delle Regioni al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario (comma 2, dal primo al terzo periodo),

dispone anche la riduzione delle «risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale» (quarto periodo del comma 2). Tale riduzione è determinata, per ciascuna Regione, «in misura proporzionale», fra l'altro, anche alle spese sostenute per i consumi intermedi (quarto periodo del comma 2), al punto che «in caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue» (ultimo periodo del comma 2). Tali disposizioni, nell'imporre il taglio dei trasferimenti statali in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria (taglio che, tuttavia, non tocca le risorse relative al servizio sanitario ed al trasporto pubblico locale), lo commisura all'ammontare delle spese sostenute dalle Regioni per i consumi intermedi, nel senso di imporre maggiori riduzioni a quelle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, fino al punto di costringere quelle Regioni che abbiano effettuato spese molto elevate per i consumi intermedi, superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue. Esse realizzano un effetto perequativo implicito che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni. Tale misura perequativa, tuttavia, contrasta con l'art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma. La Corte ha ripetutamente affermato che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009) ed ha anche affermato che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.). Infatti, «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni», e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno «specifico ambito territoriale di localizzazione», nonché «particolari categorie svantaggiate destinatarie» (sentenza n. 254 del 2013). A giudizio della Corte, nel caso di specie, nessuna delle suddette condizioni è soddisfatta, in quanto le disposizioni censurate non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle «risorse aggiuntive», che lo Stato – dal quale, peraltro, dovrebbero provenire – destina esclusivamente a «determinate» Regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate. Dal tenore delle disposizioni impugnate emerge esclusivamente che il maggiore sacrificio imposto alle Regioni per il solo fatto che hanno sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi si risolve in una corrispondente maggiore riduzione dei trasferimenti statali, ove non addirittura nell'obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all'entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione. Pertanto la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, ultimo periodo, il quale impone alle Regioni che abbiano sostenuto spese molto elevate per i consumi intermedi, allorché le risorse statali da trasferire

non siano sufficienti a “*coprire*” quelle spese, di versare al bilancio dello Stato le somme residue; nonché del medesimo art. 16, comma 2, quarto periodo, nella parte in cui stabilisce che le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario sono ridotte, per ciascuna Regione, in misura proporzionale agli importi stabiliti anche ai sensi «*del terzo periodo*» del medesimo comma e cioè in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi.