

Sentenza della Corte Costituzionale n. 156/2015

Materia: bilancio e finanza pubblica, autonomia finanziaria delle Regioni.

Parametri invocati: contrasto con i rispettivi statuti nonché con gli artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della l. cost. 3/2001 e del principio consensualistico.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Regione siciliana, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Oggetto: articolo 1, comma 554, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013).

Esito: non fondatezza.

Secondo la Corte costituzionale, nell'esaminare le censure, conviene muovere da un problema preliminare, sollevato in particolare nel ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, relativo all'effetto della clausola di salvaguardia generale, contenuta nell'articolo 1, comma 554, della l. 228/2012, ai sensi del quale *"Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione"*, la quale in ipotesi porrebbe in dubbio l'applicabilità alle autonomie speciali delle disposizioni contestate. Nel medesimo ricorso è altresì richiamata, al fine di sostenere la contraddittorietà interna della disciplina in esame, la clausola di salvaguardia più specifica di cui all'articolo 1, comma 458, della legge 228/2012, nella quale si afferma che *"[l]’attuazione dei commi 454, 455 e 457 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione"*. Secondo la Corte, né l'una né l'altra clausola di salvaguardia paiono suscettibili di incidere sulla applicabilità dell'articolo 1, commi 454, 456, 457 e 459, alle autonomie speciali. Tutti e quattro i commi in esame, infatti, recano prescrizioni specificamente ed esclusivamente rivolte alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Deve perciò farsi applicazione del principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorché tale clausola entri *"in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome"* (sentenza n. 133 del 2010).

I commi 454 e 456 dell'articolo 1 della l. 228/2012 sono congiuntamente impugnati dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia, con censure in entrambi i casi incentrate soprattutto sul carattere unilaterale della disciplina statale, la quale delinea una procedura per determinare il concorso finanziario delle Regioni a statuto speciale agli obiettivi di finanza pubblica, con la sola eccezione della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, cui è specificamente dedicato il comma 455. La Corte costituzionale ritiene che le questioni non siano fondate. Questioni analoghe e strettamente connesse a quella in esame sono state affrontate e rigettate dalla Corte con le sentenze n. 82, n. 77 e n. 19 del 2015, aventi ad oggetto modalità di concorso

finanziario delle Regioni ad autonomia speciale che le disposizioni in esame richiamano e ribadiscono. Infatti, il comma 454 impugnato *ha inteso in qualche modo cristallizzare la situazione venutasi a determinare, per il concorso delle Regioni speciali alla finanza pubblica, nel corso degli ultimi esercizi e, al contempo, ribadirla per il quadriennio successivo, rimettendo agli accordi tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente di ciascuna autonomia speciale – da raggiungersi entro il 31 luglio di ogni anno, sulla base di una proposta del Presidente dell'ente autonomo, da trasmettere entro il precedente 31 marzo – la determinazione delle modalità con cui le singole autonomie sono chiamate a fornire tale concorso. Sempre secondo la Corte, l'ammontare preso a base dalla disciplina impugnata, che determina l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile per le autonomie speciali, sottraendo al livello delle spese finali risultanti dal consuntivo 2011 gli importi suddetti e quelli ulteriormente disposti a carico delle medesime autonomie speciali, deve ritenersi conforme a Costituzione.*

I ricorsi censurano altresì l'unilateralità dell'intervento statale, che emerge in particolare dal comma 456, ai sensi del quale: *“[i]n caso di mancato accordo di cui ai commi 454 e 455 entro il 31 luglio, gli obiettivi delle regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono determinati sulla base dei dati trasmessi, ai sensi dell'articolo 19-bis, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, ridotti degli importi previsti dal comma 454 [...]”*. A questo proposito occorre ribadire quanto affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, in particolare nella sentenza n. 19 del 2015: *“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”*. La Corte costituzionale ritiene che *lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Anche l'impugnata normativa si muove in questa logica, in quanto individua, da un lato, il limite entro il quale possono muoversi gli accordi (articolo 1, comma 454, penultimo periodo) e contiene, dall'altro, una determinazione unilaterale da applicarsi in caso di mancato accordo (articolo 1, comma 456). Alla luce di queste argomentazioni, la Corte costituzionale dichiara infondate le censure sollevate dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia. La Corte costituzionale ribadisce, inoltre, che i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali, tra l'altro, a garantire l'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)*. I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono anche assumere la veste di limiti complessivi all'autonomia di spesa delle Regioni e Province autonome, a condizione che essi lascino agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Come ha chiarito la Corte

nella sentenza n. 236 del 2013, *“le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale e non devono ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell’intervento normativo rispetto all’obiettivo prefissato”*. Per i medesimi motivi, la Corte ha, altresì, specificato che la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari (sentenze n. 82 del 2015, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 353 del 2004). Dalla qualificazione della disciplina oggetto della presente questione di legittimità costituzionale come principio di coordinamento della finanza pubblica discende l’infondatezza della censura di illegittimità costituzionale avente ad oggetto il comma 457 e basata sulla violazione del principio consensualistico.