

Sentenza della Corte Costituzionale n. 155/2015

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

Parametri invocati: contrasto con i rispettivi statuti nonché con gli artt. 117, comma terzo, della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

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

Oggetto: articoli 13 e 14, comma 13bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Esito: inammissibilità.

Con un primo gruppo di ricorsi la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la Regione siciliana, la Regione autonoma Sardegna e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato, tra le altre disposizioni, gli articoli 13 e 14, comma 13bis, del d.l. 201/2011. In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato gli articoli 13, commi 11 e 17, quarto periodo, e 14, comma 13bis, quarto periodo, del predetto d.l. 201/2011 in riferimento agli articoli 3, comma 1, lettera f), 12, 48bis e 50, quinto comma, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta ed in relazione all'articolo 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta), ed agli articoli da 2 a 8 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta); in riferimento agli articoli 117, comma terzo, della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed al principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. Le censure di cui ai ricorsi si appuntano in particolare sul comma 11 dell'articolo 13, in base al quale, tra l'altro, è riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili l'aliquota dello 0,76 per cento (salvo alcune eccezioni) e le attività di accertamento e riscossione della quota erariale sono svolte dal Comune al quale spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni. Tutte le ricorrenti lamentano l'illegittimità della riserva, prevista in violazione delle prescrizioni statutarie relative alle compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali e senza che sussistano i requisiti che consentono di derogare all'ordinario regime di devoluzione. Più in particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta assume la violazione dell'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 690/1981, secondo cui *"È attribuito alla regione Valle d'Aosta il gettito delle sotto indicate imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percette nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive: a) imposta sul reddito delle persone fisiche"*. Secondo le ricorrenti, risulterebbe quindi pregiudicata – unilateralmente e senza il rispetto delle procedure di modifica statutaria – l'autonomia finanziaria delle autonomie speciali, chiamate altresì a sopperire al

depauperamento delle risorse a disposizione dei Comuni, anche in violazione dei parametri statutari che sottraggono allo Stato la responsabilità della finanza locale, affidata agli enti ad autonomia differenziata. Tutte le ricorrenti censurano inoltre il comma 17 del citato articolo 13. Esso prevede che il Fondo sperimentale di riequilibrio ed il Fondo perequativo – fondi il cui riparto alimenta i Comuni delle Regioni a statuto ordinario – nonché i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione siciliana e della Regione autonoma Sardegna vengano ridotti in misura corrispondente al maggior gettito IMU ad aliquota di base attribuito ai Comuni medesimi e che, in caso di insufficienza, ciascuno di essi versi all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Per le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta nonché per le Province autonome, la disposizione prevede che, con le procedure di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), esse assicurino il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei Comuni ricadenti nel proprio territorio e, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'articolo 27, che sia accantonato un pari importo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. La disposizione in considerazione quantifica infine il maggior gettito oggetto di recupero. Tutte le ricorrenti sostanzialmente deducono che il meccanismo, unilateralmente previsto, determinerebbe l'avocazione allo Stato di risorse loro spettanti per prescrizione statutaria al di fuori delle ipotesi di legittima riserva erariale, anche in violazione delle previsioni dello statuto che contemplano le procedure di modifica del regime finanziario ivi stabilito. Infine, le autonomie speciali censurano l'articolo 14, comma 13bis, del d.l. 201/2011. L'articolo 14 del citato decreto-legge istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2013, in tutti i Comuni del territorio statale, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento. Il comma 13bis dell'articolo 14 prevede un meccanismo del tutto analogo a quello previsto dal precedente articolo 13, comma 17, con la precisazione che il maggior gettito TARES cui parametrare rispettivamente la riduzione dei Fondi e dei trasferimenti e l'ammontare dell'accantonamento e del recupero è quello derivante dalla maggiorazione standard (di euro 0,30) della tariffa da applicare, maggiorazione prevista dal comma 13 dello stesso articolo. Per l'anno 2013 e per le autonomie ordinarie ed insulari la riduzione dei Fondi e dei trasferimenti è stata sostituita da una diretta riserva erariale del maggior gettito TARES.

Al fine di un migliore inquadramento delle censure proposte dalle ricorrenti, secondo la Corte costituzionale *occorre anzitutto precisare che le norme impugnate non attengono al concorso delle autonomie speciali al patto di stabilità ed al perseguimento degli obiettivi finanziari di matrice comunitaria. Infatti, i punti da dirimere ... non riguardano "la legittimità della determinazione unilaterale da parte dello Stato del contributo di ciascuna autonomia speciale [alla finanza pubblica], l'oggetto dell'accordo in relazione alla pretesa predeterminazione unilaterale, l'assenza o il mancato rispetto di criteri obiettivi ed imparziali per il riparto del concorso tra gli enti territoriali"* (sentenza n. 19 del 2015). Le questioni in esame, d'altro canto, non possono neppure essere semplicemente inquadrate nell'ambito del contenzioso di natura tributaria che concerne la riserva allo Stato del maggior gettito derivante da episodici interventi normativi operati su tributi erariali oggetto di compartecipazione, per i quali il giudizio di costituzionalità si limita a verificare se la singola disposizione sia o meno rispettosa degli statuti speciali e delle norme di attuazione (*ex plurimis*, sentenza n. 241 del 2012). Le norme censurate producono un risultato incidente sul nucleo del sistema della fiscalità locale in ragione della sommatoria dei loro effetti e dell'impatto finanziario che realizzano. È opportuno poi sottolineare, sempre secondo la Corte costituzionale, *come un rapido esame della disciplina finanziaria delle autonomie*

speciali sia sufficiente ad individuare, quale connotato tipico della stessa, la compartecipazione ai tributi erariali afferenti al proprio territorio. Ogni statuto elenca i tributi erariali dei quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di tributo, il criterio di computo, le modalità di attribuzione. Talune specificazioni di dettaglio sono rimesse, poi, alle norme di attuazione. Le compartecipazioni possono essere considerate tributi regionali solo ai fini della devoluzione del gettito. Non sono regionali, invece, per quanto riguarda struttura e fonti normative di regolazione: istituzione, soggetti passivi, base imponibile, sanzioni, contenzioso sono disciplinati dalla legislazione statale. In ogni caso, si può dire che il tratto distintivo più rilevante dell'autonomia speciale sta proprio nell'entità della devoluzione del gettito delle entrate tributarie che risponde al principio secondo il quale i tributi erariali rimangono per la maggior parte sul territorio a cui sono riferibili.

Ben quattro dei cinque statuti speciali vigenti (art. 63, quinto comma, dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, art. 54, quinto comma, dello statuto speciale per la Sardegna; art. 50, quinto comma, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta; art. 104, primo comma, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige) prevedono – per le disposizioni in materia finanziaria – una particolare disciplina, la quale consente che le norme statutarie possano essere modificate attraverso una legge ordinaria statale, il cui contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo Stato e l'autonomia speciale. Detta procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali. Tuttavia secondo la Corte costituzionale, malgrado lo Stato si sia discostato dal procedimento pattizio, tutte le questioni sono inammissibili stante *l'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza.*

A differenza di quanto accaduto, sempre con riferimento alle autonomie speciali, per il concorso al rispetto del patto di stabilità e degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea nell'ambito della manovra di stabilità, la cui unilaterale determinazione trova ragione nella tempistica della manovra stessa e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015), *nel caso in esame il riassetto fiscale generale ed il susseguirsi di norme mutevoli e non sufficientemente coordinate tra loro viene a determinare uno scenario che non costituisce né una manovra provvisoria suscettibile di consolidamento, come nel caso precedentemente evocato, né un'operazione servente agli equilibri complessivi di finanza pubblica. Infatti, il mancato rispetto del principio di leale collaborazione ha prodotto una situazione di potenziale squilibrio tra le entrate così unilateralmente rideterminate ed il fabbisogno di spesa storicamente consolidato delle autonomie speciali.*

In ogni caso, secondo la Corte, non risulta rispettato da parte dello Stato il metodo pattizio sotto il profilo sia procedurale che sostanziale, per effetto dell'adozione di norme, tendenzialmente dirette a sottrarre una parte delle competenze tributarie spettanti alle ricorrenti senza correlate misure riequilibratrici. Lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporta che *le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette.* In ragione di ciò, la Corte ha anche rilevato *“l'indefettibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione di tale dialettico contesto”,*

richiamando in particolare lo Stato alla necessità che sia data tempestiva *“soluzione al problema individuato nella presente pronuncia, attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro, ... nel rispetto dei vincoli di sistema”*, onde evitare il protrarsi di *“una situazione anomala che pone un ingiustificato sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione”*.