

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **62/2017**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente GROSSI - Redattore CORAGGIO

Udienza Pubblica del **07/02/2017** Decisione del **07/02/2017**

Deposito del **30/03/2017** Pubblicazione in G. U. **05/04/2017**

Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11/12/2015, n. 19.

Massime: **39497 39498**

Atti decisi: **ric. 8/2016**

Massima n. 39497

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Livello della spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile per gli anni 2016-2017 - Determinazione prudenziale da parte della Regione nelle more della definizione dell'accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze sul patto di stabilità interno relativo ai medesimi anni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di parametri privi di adeguato svolgimento argomentativo - Inammissibilità della questione.

Testo

È dichiarata inammissibile - per difetto di adeguato svolgimento argomentativo in ordine ai parametri evocati - la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo in riferimento agli artt. 119, secondo comma, 120, secondo comma (in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica), e 81, terzo comma, Cost., ed avente ad oggetto l'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, che determina la spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile per gli anni 2016-2017, nell'attesa della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione sul patto di stabilità interno per i medesimi anni.

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11/12/2015 n. 19 art. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 81 co. 3

Costituzione art. 119 co. 2

Costituzione art. 120 co. 2

Massima n. 39498

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile per gli anni 2016-2017 - Determinazione prudenziale da parte della

Regione nelle more della definizione dell'accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze sul patto di stabilità interno relativo ai medesimi anni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nonché dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza, in ragione del carattere provvisorio della disciplina impugnata - Non fondata e z z a d e l l a q u e s t i o n e .

Testo

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 - dell'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, il quale, in attesa dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione sul patto di stabilità interno relativo agli anni 2016 e 2017, determina prudenzialmente la spesa regionale autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile per gli stessi anni, altresì autorizzando la Giunta regionale ad adottare le occorrenti misure di contenimento della spesa e a incrementare l'autorizzazione di spesa al fine di adeguarla all'obiettivo fissato a seguito dell'accordo. La norma impugnata intende stabilire una mera programmazione regionale interna, finalizzata ad assicurare la continuità gestionale, in una prospettiva funzionalmente e temporalmente limitata. Tale carattere provvisorio esclude che sia violato il principio fondamentale dell'accordo, previsto dal citato comma 454, dovendo ritenersi implicito nella disposizione censurata l'impegno della Regione ad adeguarsi a quanto successivamente concordato, comprese le eventuali riduzioni degli stanziamenti rese necessarie dall'accordo e l'inclusione nel calcolo della spesa eurocompatibile delle voci di cui lo Stato - senza indicare specifiche violazioni dei criteri stabiliti nell'evocato parametro interposto - ha contestato l'esclusione. (*Precedenti citati: sentenze n. 127 del 2016, n. 40 del 2016, n. 238 del 2015, n. 156 del 2015, n. 82 del 2015, n. 77 del 2015 e n. 19 del 2015, che hanno escluso l'illegittimità costituzionale del principio posto dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012*).

Lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso i 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. (*Precedente citato: sentenza n. 19 del 2015*).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11/12/2015 n. 19 art. 1

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117 co. 1

Costituzione art. 117 co. 3

Altri parametri e norme interposte

legge 24/12/2012 n. 228 art. 1 co. 454

Pronuncia

SENTENZA N. 62

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 febbraio - 2 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 27 febbraio - 2 marzo 2016, depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 marzo 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, giusta delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso adottata in data 26 febbraio 2016 dal Consiglio dei ministri, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale

della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste del 29 dicembre 2015, n. 52, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»; nonché degli artt. 119, secondo comma, 120, secondo comma, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, e 81, terzo comma, Cost.

2. La disposizione impugnata, la cui rubrica reca «Patto di stabilità interno», prevede, al comma 1, che «[n]elle more della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), la spesa autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile è prudenzialmente determinata in euro 632.242.000 per l'anno 2016 e in euro 616.242.000 per il 2017, al netto delle spese già escluse ai sensi della legislazione vigente e degli importi corrispondenti ai pagamenti in conto residui in esecuzione di impegni regolarmente assunti negli esercizi finanziari precedenti in conformità al limite di spesa concordato per ciascun esercizio finanziario, anche al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti, secondo quanto stabilito dal capo III del titolo III 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»; ed al successivo comma 2, che «[p]er l'applicazione di quanto previsto dal comma 1, la Giunta regionale è autorizzata ad adottare, con propria deliberazione, le occorrenti misure di contenimento della spesa sia in termini di impegni che in termini di pagamenti. La Giunta regionale è, inoltre, autorizzata ad incrementare, con propria deliberazione, l'autorizzazione di spesa di cui al comma 1, al fine di adeguarla all'obiettivo eurocompatibile definitivamente stabilito mediante il raggiungimento dell'accordo di cui all'articolo 1, comma 454, della l. 228/2012».

3. Assume il ricorrente che la disposizione eccederebbe le competenze statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e violerebbe le norme costituzionali indicate.

Il patto di stabilità interno nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo nell'ambito del patto di stabilità e crescita e nel Trattato di Maastricht. Il parametro principale per controllare il rispetto dei criteri di convergenza è costituito dall'indebitamento netto della pubblica amministrazione, e uno degli obiettivi primari delle regole fiscali che costituiscono il patto di stabilità interno è il controllo dell'indebitamento netto delle Regioni e degli enti locali.

L'art. 117, terzo comma, Cost., riserva allo Stato la definizione dei principi che consentono di salvaguardare l'obiettivo di convergenza in quanto le disposizioni in materia di patto di stabilità sono poste a garanzia dell'equilibrio della finanza pubblica complessiva e del perseguimento degli obiettivi nazionali così come condizionati dagli impegni comunitari. Solo il legislatore statale può svolgere la funzione programmatica che assicura il rispetto del patto di stabilità interno, e la disciplina regionale impugnata avrebbe un effetto elusivo del regime sanzionatorio previsto a livello nazionale.

La disposizione in esame non solo definirebbe unilateralmente l'obiettivo di spesa eurocompatibile, ma per di più escluderebbe dal patto di stabilità voci di spesa in deroga alla normativa nazionale, ponendosi così in contrasto con l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, che prevede: «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2018, l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011» di importi e contributi stabiliti. «[...] A tal fine, entro il 31 marzo di ogni anno, il Presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze [...]».

Tale disposizione statale è peraltro in linea con la previsione dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», il quale al comma 1 stabilisce che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione»; e al comma 11, che «[a]l fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti [...]».

Né potrebbe assumere rilevanza il fatto che l'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata prevede che, con delibera della Giunta regionale, si provvederà successivamente ad adeguare il limite di spesa (fissato al comma 1) all'obiettivo eurocompatibile che sarà stabilito a seguito dell'accordo di cui al citato art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012. Ciò per due ragioni: la prima, che la fissazione unilaterale del limite, ancorché in via provvisoria, costituisce comunque un vulnus alla competenza legislativa in materia di patto di stabilità interno e finisce per condizionare il raggiungimento del suddetto accordo; la seconda, che la norma regionale censurata autorizza la Giunta solo a «incrementare» il limite di spesa fissato al comma 1 e non anche a diminuirlo, con la conseguenza che, in caso di limite regionale superiore a quello che risulterà dal suddetto accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze, non è prevista alcuna forma di adeguamento.

Le disposizioni regionali impugnate, quindi, conclude il ricorrente, sarebbero in contrasto con gli artt. 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., in riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela dell'unità economica della Repubblica. Sussisterebbe, altresì, la lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost., sotto il profilo della mancata previsione della copertura in termini di indebitamento netto.

4. La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non si è costituita.

5. In data 16 gennaio 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate e ha ricordato che l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, ha superato il vaglio di legittimità costituzionale (sentenze n. 156 e n. 19 del 2015).

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»; nonché degli artt. 119, secondo comma, 120, secondo comma, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, e 81, terzo comma, Cost.

2. La disposizione impugnata, la cui rubrica reca «Patto di stabilità interno», nell'attesa della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017, determina prudenzialmente la spesa autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile in euro 632.242.000 per l'anno 2016 e in euro 616.242.000 per il 2017, al netto delle spese

già escluse ai sensi della legislazione vigente e degli importi corrispondenti ai pagamenti in conto residui in esecuzione di impegni regolarmente assunti negli esercizi finanziari precedenti in conformità al limite di spesa concordato per ciascun esercizio finanziario, anche al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti.

Prevede poi che la Giunta regionale è autorizzata ad adottare le occorrenti misure di contenimento della spesa sia in termini di impegni che in termini di pagamenti e ad incrementare l'autorizzazione di spesa al fine di adeguarla all'obiettivo stabilito a seguito dell'accordo.

3. Lo Stato lamenta che la determinazione sia stata assunta senza il rispetto delle modalità previste dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, secondo cui, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le misure devono essere concordate tra la Regione e il Ministro dell'economia e delle finanze; che manchi la previsione della riduzione della spesa stessa, qualora si renda necessaria in base all'accordo; che – infine – la riduzione sia calcolata al netto di alcune spese.

4. Preliminarmente, deve essere rilevato che la prospettata violazione degli artt. 119, secondo comma, e 120, secondo comma, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, e dell'art. 81, terzo comma, Cost., non è assistita dallo svolgimento di adeguate argomentazioni.

Pertanto la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento a questi parametri è inammissibile.

5. Quanto alla denunciata lesione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione, rispettivamente, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la questione non è fondata.

6. Dette censure si collocano nel solco del contenzioso che ha riguardato lo Stato e le autonomie speciali, tra cui la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in relazione alle modalità del concorso agli obiettivi eurocompatibili di contenimento della spesa pubblica, concorso cui le Regioni a statuto speciale, così come quelle a statuto ordinario, sono tenute, rientrando nella manovra finanziaria necessaria per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi).

7. Al riguardo, l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, invocata dal ricorrente quale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, adottato nell'ambito delle politiche comunitarie con riguardo al patto di stabilità, ha previsto per la determinazione delle misure necessarie lo strumento dell'accordo; e la norma ha costituito oggetto, sia nel testo originario, che con riguardo alle successive modifiche, così come le disposizioni richiamate o collegate (art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)» di diverse pronunce che ne hanno escluso la illegittimità costituzionale (sentenze n. 127 e n. 40 del 2016, n. 238, n. 156, n. 82, n. 77 e n. 19 del 2015).

7.1. In particolare, nella sentenza n. 19 del 2015, in relazione all'art. 32 della legge n. 183 del 2011 è stato precisato 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».

8. Da ciò, tuttavia, non discende l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata.

9. In realtà la Regione autonoma, consapevole di essere tenuta al rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, intende stabilire una mera programmazione regionale interna, finalizzata ad assicurare la continuità gestionale.

Ciò è reso evidente dall'esplicita affermazione che la disciplina è adottata "nelle more della definizione dell'accordo", previsto appunto dalla citata disposizione statale, nonché dall'avverbio "prudenzialmente" riferito alla qualificazione degli stanziamenti.

La prospettiva della disciplina, dunque, è funzionalmente e temporalmente limitata, e la sua provvisorietà esclude che si ponga in contrasto con il principio fondamentale dell'accordo.

10. Non contraddice tale conclusione la mancata previsione della riduzione degli stanziamenti eventualmente resa necessaria dall'accordo, al contrario del relativo aumento, affidato a delibere della Giunta regionale, dovendo ritenersi implicito l'impegno ad adeguarsi a quanto successivamente concordato alla stregua del carattere provvisorio della norma, prima delineato.

10.1. Quanto all'esclusione di alcune voci dal calcolo della spesa eurocompatibile, lo Stato, nel dolersi del mancato rispetto del principio dell'accordo, non ha indicato specifiche violazioni dei criteri stabiliti nella norma invocata quale parametro interposto, ai quali la Regione avrebbe derogato.

La questione è dunque non fondata, atteso che comunque la norma regionale, non mettendo in discussione l'accordo, non è tale da impedire l'adeguamento allo stesso anche per questo profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 119, secondo comma, all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in relazione alla tutela dell'unità economica della Repubblica, nonché all'art. 81, terzo comma, Cost.;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 19 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.