

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **82/2007**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **BILE** - Redattore **MAZZELLA**

Udienza Pubblica del Decisione del **05/03/2007**

Deposito del **16/03/2007** Pubblicazione in G. U. **21/03/2007**

Norme impugnate: Legge 23/12/2005, n. 266 (legge finanziaria 2006); discussione limitata all'art. 1, c. 148°.

Massime: **31101 31102**

Atti decisi: **ric. 41/2006**

Massima n. 31101

Titolo

Ricorso regionale - Prospettazione di pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di ulteriori
d e c i s i o n i .

Testo

Deve essere disposta la separazione della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dalle altre che investono diversi commi dello stesso art. 1, promosse con il medesimo ricorso e che formano oggetto di distinte pronunce.

Massima n. 31102

Titolo

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Disposizioni per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome - Previsione della necessità di concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo di ogni anno, il livello delle spese correnti e in conto capitale e dei relativi pagamenti in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per gli anni 2006-2008 - Applicazione delle disposizioni previste per le Regioni a statuto ordinario in caso di mancato accordo - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Ritenuta lesione del principio di specialità della finanza delle Regioni a statuto speciale - Esclusione - Applicabilità, in via transitoria, della disposizione censurata fino alla conclusione dell'accordo, ancorché intervenuto oltre il termine prescritto - Non fondatezza della questione.

Testo

Non è fondata, in riferimento allo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e relative norme di attuazione nonché alle norme contenute nel Titolo V della parte seconda della Costituzione, in collegamento con l'art. 10, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale prevede che, per gli anni 2006, 2007 e 2008, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordino con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo di ciascun anno, il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti e che in caso di mancato accordo si applichino le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario. La disposizione impugnata - che stabilisce limiti alla crescita della spesa complessiva e ai pagamenti degli enti territoriali per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali di riequilibrio della finanza pubblica, condizionati anche dagli obblighi comunitari - prevede il metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, quale espressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e del temperamento di

tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità". In tale contesto, deve ritenersi che, in base alla norma censurata, qualora si versi nel caso di mancata tempestiva definizione dell'accordo entro il termine del 31 marzo trovano sì applicazione i limiti di spesa previsti per le Regioni a statuto ordinario, ma ciò solo in via provvisoria, fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente. Ne consegue che l'applicazione alle Regioni a statuto speciale dei limiti di spesa previsti per quelle a statuto ordinario, proprio perché transitoria, non comporta lo svuotamento del principio dell'accordo: allo Stato, infatti, non potrebbe bastare far scadere il termine per imporre definitivamente alle Regioni a statuto speciale i limiti previsti dalla legge finanziaria per le Regioni ordinarie, perché le trattative possono ben proseguire dopo la scadenza del termine.

- Sulla competenza della legislazione statale a prevedere vincoli di riequilibrio della finanza pubblica, v. sentenza n. 416/1995 riferita alle autonomie speciali; si vedano anche sentenze n. 417/2005 e nn. 353, 345 e 36/2004, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale.

Atti oggetto del giudizio

legge 23/12/2005 n. 266 art. 1 co. 148

Parametri costituzionali

statuto regione Friuli Venezia Giulia

legge costituzionale 18/10/2001 n. 3 art. 10

Pronuncia

SENTENZA N. 82 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 27 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 4 marzo 2006 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2007 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il 4 marzo 2006, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha promosso, tra numerose altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), per violazione della legge costituzionale 31 febbraio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e delle relative norme di attuazione e delle norme contenute nel Titolo V della parte seconda della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. Come riferisce la Regione, la norma censurata dispone che «per gli anni 2006, 2007 e 2008, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano, entro il 31 marzo di ciascun anno, con il Ministero dell'economia e delle finanze, il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2006-2008, anche con riferimento, per quanto riguarda le spese di personale, a quanto previsto ai punti 7 e 12 dell'accordo sottoscritto tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata il 28 luglio 2005»; e che «in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario».

3. La ricorrente, dopo aver premesso di non contestare né il proprio dovere di partecipare ai vincoli conseguenti al patto di stabilità, né il principio dell'accordo, che vale per tutte le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, censura, da un lato, la disposizione che pone il termine del «31 marzo di ciascun anno» per il conseguimento dell'accordo, dall'altro, la disposizione secondo la quale «in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario». Essa sostiene che il principio dell'accordo tra la Regione interessata ed il Ministero dell'economia e delle finanze ha il suo fondamento nella specialità della finanza delle Regioni a statuto speciale, cui si correla anche la specifica dimensione delle funzioni legislative ed amministrative affidate a ciascuna di esse. In tale prospettiva, detto principio sarebbe svuotato di significato dalla norma censurata, la quale, disponendo che in caso di mancato accordo si applichino alle autonomie speciali i limiti di spesa dettati per le Regioni ordinarie, anche qualora risulti che la responsabilità del mancato accordo non sia della Regione stessa ma di un possibile atteggiamento ostruzionistico, o almeno non collaborativo, del Ministero, consentirebbe al Governo di «far scattare» per la Regione Friuli-Venezia Giulia il regime delle Regioni ordinarie «trascinando inutilmente le trattative per l'accordo».

4. Con atto di costituzione depositato in data 14 marzo 2006 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto il rigetto del ricorso. L'Avvocatura, dopo aver rilevato che oggetto del ricorso è soltanto l'inciso «entro il 31 marzo di ciascun anno» ed il periodo secondo cui «in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario», osserva che, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, il riferimento al 31 marzo

non pone un termine perentorio e che il mancato raggiungimento dell'accordo era eventualità già considerata dalla normativa di attuazione.

5. Con memorie depositate nei termini la Regione ricorrente e la Presidenza del Consiglio dei ministri, hanno sviluppato ulteriormente le argomentazioni rispettivamente svolte negli atti introduttivi.

Considerato in diritto

1. Con ricorso notificato il 27 febbraio 2006 e depositato il 4 marzo 2006, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), per violazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia e delle relative norme di attuazione e delle norme contenute nel Titolo V della parte seconda della Costituzione, in collegamento con l'art. 10, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La disposizione impugnata prevede che, per gli anni 2006, 2007 e 2008, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordino con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo di ciascun anno, il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti e che in caso di mancato accordo si applichino le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario.

Secondo la Regione ricorrente, la norma censurata, sottoponendo le trattative finalizzate a detto accordo al termine del 31 marzo e disponendo, in caso di mancato accordo, l'applicazione alle autonomie speciali dei limiti di spesa dettati per le Regioni ordinarie, anche qualora risulti che la responsabilità del mancato accordo non sia della Regione stessa ma di un possibile atteggiamento non collaborativo del Ministero, consentirebbe al Governo di far scattare per la Regione Friuli-Venezia Giulia il regime delle Regioni ordinarie. In tale modo, la disposizione censurata svuoterebbe di significato il principio di specialità della finanza delle Regioni a statuto speciale, cui si correla anche la specifica dimensione delle funzioni legislative ed amministrative affidate a ciascuna di esse.

3. Preliminarmente, deve essere disposta la separazione della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 148, della legge n. 266 del 2005, dalle altre che investono diversi commi dello stesso art. 1, promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il medesimo ricorso e che formano oggetto di distinte pronunce.

La questione non è fondata.

5. La disposizione impugnata si inserisce nel contesto delle norme sul cosiddetto patto di stabilità interno per gli enti territoriali, contenute negli ultimi anni in tutte le leggi finanziarie dello Stato. Essa stabilisce limiti alla crescita della spesa complessiva e ai pagamenti degli enti territoriali, relativamente sia alle spese correnti, sia a quelle in conto capitale, ivi comprese le spese di personale, proponendosi l'obiettivo di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nelle misure dirette ad assicurare il rispetto dei vincoli anche di origine comunitaria in ordine al disavanzo pubblico.

In proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che non è contestabile «il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti», e che, «in via

transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale», possono anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (sentenza n. 36 del 2004).

Tali vincoli, come questa Corte da tempo ha avuto modo di chiarire, devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenza n. 416 del 1995 e successivamente, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale, le sentenze n. 417 del 2005 e nn. 353, 345 e 36 del 2004).

6. Un tale obbligo, però, deve essere contemperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del contemperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità" (sentenza n. 353 del 2004).

Nella predetta decisione questa Corte ha affermato che il metodo dell'accordo, introdotto per la prima volta dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), seguito dall'art. 28, comma 15, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, dalla legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000), fino alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi».

7. Dalla sentenza citata si desume che, tuttavia, in materia di controlli di spesa delle Regioni ad autonomia speciale, il metodo dell'accordo deve risultare compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico. Il necessario inquadramento di tale metodo in un assetto più complesso di condizioni, del resto, discende dalla previsione, contenuta nell'art. 48, Statuto Reg. Friuli-Venezia Giulia, della necessaria armonizzazione dell'autonomia finanziaria di tale Regione con i principi della solidarietà nazionale.

In coerenza con tale premessa, questa Corte, nella sentenza citata, ha ritenuto legittima la previsione, contenuta nella legge finanziaria 2002, di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare in pendenza delle trattative tra Stato e Regioni a statuto speciale, per la determinazione, fino al raggiungimento dell'accordo, dei flussi di cassa verso gli enti predetti, ancorandoli ai limiti di spesa previsti per le Regioni a statuto ordinario. Tale regime, infatti, è da considerarsi, a giudizio di questa Corte, non solo rispettoso del principio di tendenziale preferenza del metodo dell'accordo, fino a quel momento attuato, ma anche non arbitrario, proprio per effetto del predetto collegamento del provvedimento ministeriale ad un preciso dato normativo.

8. Nella disposizione qui impugnata, come nelle leggi finanziarie successive a quella scrutinata dalla Corte nella citata pronuncia, il legislatore ha sostituito la previsione del potere unilaterale del Ministro di determinare i flussi di spesa – che la Corte aveva ritenuto legittimo solo in quanto legato al regime legislativamente previsto per le Regioni ordinarie – con la statuizione che debbano ritenersi direttamente operanti, senza l'intermediazione di alcun provvedimento amministrativo, i limiti di spesa previsti dalla stessa legge finanziaria per le Regioni ordinarie. Si aggiunge, però, «in caso di mancato accordo».

È tuttavia da escludere che, con questa ultima formulazione, il legislatore abbia inteso trasformare il termine del 31 marzo da ordinatorio in perentorio. La mancata conclusione dell'accordo entro il termine

previsto non comporta, a giudizio di questa Corte, la definitiva applicazione del regime di spesa delle Regioni a statuto ordinario. Tale interpretazione trova conferma nella prassi applicativa, dato che fino al 2006 gli accordi in concreto stipulati da Stato e Regioni a statuto speciale sono stati conclusi quasi tutti alcuni mesi dopo lo scadere del termine del 31 marzo. Deve dunque ritenersi che, in base alla norma censurata, sostanzialmente omogenea a quella già scrutinata da questa Corte, e dalla stessa ritenuta non contraria a Costituzione, in caso di mancata tempestiva definizione dell'accordo entro il termine del 31 marzo si applicano i limiti di spesa previsti per le Regioni a statuto ordinario, ma ciò solo in via provvisoria, fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente.

9. In tale prospettiva, l'applicazione alle Regioni a statuto speciale dei limiti di spesa previsti per quelle a statuto ordinario, proprio perché transitoria, non comporta quello svuotamento del principio dell'accordo denunciato dalla ricorrente. Allo Stato, infatti, non potrebbe bastare far scadere il termine per imporre definitivamente alle Regioni a statuto speciale i limiti previsti dalla finanziaria per le Regioni ordinarie, perché le trattative possono ben proseguire dopo la scadenza del termine.

10. Per converso, l'ablazione della norma impugnata richiesta dalla Regione ricorrente determinerebbe inevitabilmente, in caso di inutile decorso del termine del 31 marzo, la proroga dell'efficacia della norma sui limiti di spesa contenuta nella legge finanziaria dell'anno precedente.

11. Del resto, la lamentata, astratta possibilità di un uso distorto del potere pubblico, quale potrebbe essere il temuto comportamento ostruzionistico posto in essere dallo Stato per impedire l'accordo, non è argomento idoneo a rendere tale potere per ciò solo costituzionalmente illegittimo. Infatti, nel caso si verificasse una simile eventualità, la Regione ben potrebbe, per far valere concrete lesioni della propria autonomia finanziaria, utilizzare, oltre ai rimedi giurisdizionali a sua disposizione, anche il conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti di altri commi dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossa, in riferimento alla legge costituzionale 31 febbraio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e relative norme di attuazione ed alle norme contenute nel Titolo V della parte seconda della Costituzione, in collegamento con l'art. 10, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.