CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **156/2015** (ECLI:IT:COST:2015:156)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del **12/05/2015**; Decisione del **12/05/2015**
Deposito del **15/07/2015**; Pubblicazione in G. U. **22/07/2015**
Norme impugnate: Art. 1, c. 454°, 456°, 457° e 459°, della legge 24/12/2012, n. 228.
Massime: **38492 38493 38494**
Atti decisi: **ric. 24, 32 e 43/2013**

SENTENZA N. 156

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 454, 456, 457 e 459, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione siciliana, con ricorsi notificati il 19-22 e 27 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 25 febbraio, il 5 e l'8 marzo 2013, rispettivamente

iscritti ai nn. 24, 32 e 43 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 maggio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Marina Valli per la Regione siciliana nonché l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato, a mezzo servizio postale, in data 19-22 febbraio 2013 e depositato il successivo 25 febbraio (reg. ric. n. 24 del 2013), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, commi 454 e 456, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013) per violazione degli artt. 3, comma 1, lettera f), e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta), degli artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché del principio consensualistico che deve presiedere, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

La ricorrente sostiene che, con gli impugnati commi 454 e 456, il legislatore ha rideterminato unilateralmente gli obiettivi del concorso valdostano alla manovra finanziaria prevedendo che la "rimodulazione" da parte dello Stato del patto di stabilità operi anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con ciò si originerebbe una violazione degli artt. 3, comma 1, lettera f), ("finanze regionali e comunali") e 12 dello statuto speciale, letti anche alla luce degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e della legge, n. 690 del 1981 (articoli da 2 a 7, che fissano le quote di tributi erariali spettanti alla Regione autonoma), nonché del principio consensualistico nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. In particolare, tale principio consensualistico sarebbe violato dalle disposizioni in oggetto che "svuotano" del tutto i contenuti del previsto accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze, consentendo allo Stato di rimodulare i meccanismi del patto anche in assenza della conclusione dell'accordo.

1.1.– Con memoria depositata in data 2 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso siano dichiarate non fondate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che, nel caso di specie, non sussista alcuna violazione del principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto non verrebbe in alcun modo pregiudicata la procedura volta a salvaguardare la speciale autonomia finanziaria di cui godono le Regioni a statuto speciale. Queste ultime, infatti, concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obiettivi in termini di patto di stabilità interno loro assegnati. La previsione di cui al comma 456, troverebbe, invece, applicazione unicamente nell'eventualità in cui non si riesca a raggiungere il predetto accordo e soltanto in via provvisoria, fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente

(sentenza n. 82 del 2007).

La difesa erariale sottolinea come per il 2012 si sia registrato un significativo ritardo nella definizione degli accordi con le autonomie speciali previsti dall'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), propedeutici all'applicazione del patto di stabilità interno. La clausola di salvaguardia previgente, che disponeva l'applicazione delle regole previste per le Regioni a statuto ordinario, sarebbe risultata poco efficace, considerata la diversità strutturale di tali ultime regole rispetto a quelle delle autonomie speciali. Le norme impugnate si porrebbero l'obiettivo di ovviare a tale problematica e di evitare il rischio di non conseguire gli effetti positivi sull'indebitamento netto previsti a legislazione vigente.

2.– Con ricorso notificato in data 27 febbraio 2013 e depositato il successivo 5 marzo (reg. ric. n. 32 del 2013), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, commi 454, 456, 457 e 459, della legge n. 228 del 2012, per violazione degli artt. 4, numero 1-bis), 48, 51, 54, 63, quinto comma, e 65, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) – anche in riferimento all'art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011) –, dell'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), degli artt. 3 e 119 Cost. nonché del "principio dell'accordo" in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che alcune disposizioni impugnate sono destinate ad applicarsi ad essa, in quanto includono espressamente la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia tra i propri destinatari. In altri casi, l'intenzione del legislatore di riferire le discipline contestate alla ricorrente non sarebbe certa e, anzi, sarebbe possibile intenderle nel senso che queste ultime non si applichino ad essa. La ricorrente riporta, al riguardo, il contenuto della clausola di salvaguardia di cui al comma 554 dell'art. 1: «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». Ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, tale clausola dovrebbe essere intesa nel senso di un rinvio al meccanismo generale delle norme di attuazione previsto dagli statuti speciali nonché ad eventuali meccanismi differenziati previsti dalle stesse norme di attuazione per specifici ambiti. La ricorrente ritiene che né la particolare formulazione della clausola (con l'assegnazione alle stesse Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di un compito attuativo), né il contenuto delle singole disposizioni impugnate consentano di escluderne l'applicabilità – sia pure indirettamente – anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. La stessa osserva che, qualora si dovesse condividere che il comma 554 dell'art. 1 escluda l'applicabilità delle norme impugnate nella Regione ricorrente senza porre per il futuro vincoli di contenuto alle norme di attuazione dello statuto, le ragioni di doglianza verrebbero meno in relazione a tutte le disposizioni che non si riferiscono espressamente né alle Regioni speciali né, in particolare, alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sospetta l'illegittimità costituzionale dei commi 454 e 456 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, in riferimento all'art. 48 della legge cost. n. 1 del 1963 – anche in relazione all'art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010 –, all'art. 119 Cost., sotto il profilo dell'autonomia finanziaria regionale, all'art. 119, quarto comma, Cost., sotto il profilo del principio della corrispondenza tra funzioni regionali e risorse, all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, nonché al principio di leale collaborazione codificato nell'art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010 e negli artt. 63, comma 5, e 65 del richiamato statuto speciale.

Dopo avere riportato il contenuto dei citati commi 454 e 456 dell'art. 1, la ricorrente

precisa, in primo luogo, che il comma 454 prevede in teoria l'accordo tra la Regione autonoma e il Ministro dell'economia e delle finanze con riferimento al patto di stabilità, ma, in realtà, dispone unilateralmente che «il saldo programmatico è determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011» degli importi previsti da alcune leggi; in secondo luogo, che il comma 456 conferma il carattere illusorio della determinazione concordata del patto, in quanto rende facoltativo l'accordo.

Ad avviso della ricorrente, i commi 454 e 456 violano, in primo luogo, l'art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010, norma adottata sulla base di un accordo tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che codifica, in relazione al patto di stabilità, il principio consensuale nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali (vengono richiamate le sentenze n. 133 del 2010; n. 82 del 2007; n. 353 del 2004; n. 98 del 2000; n. 39 del 1984), stabilendo che «a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, l'accordo annuale relativo al patto di stabilità interno della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è costruito considerando il complesso delle spese finali al netto delle concessioni di crediti valutate prendendo a riferimento le corrispondenti spese considerate nell'accordo per l'esercizio precedente».

La ricorrente ricorda che, in base alla sentenza n. 118 del 2012, «l'accordo è lo strumento, ormai consolidato (in quanto già presente nella legge 27 dicembre 1997, n. 449 recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" e poi confermato da tutte le disposizioni che si sono occupate successivamente della materia) per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata (ex plurimis, sentenza n. 353 del 2004)». La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva come la Corte costituzionale abbia sottolineato che «[n]el solco di questo indirizzo normativo l'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, ha stabilito che, per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le Regioni a statuto speciale, escluse la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concordano con il Ministero dell'economia e delle finanze le concrete modalità attuative del patto di stabilità e del concorso alla manovra di finanza pubblica».

La ricorrente richiama, altresì, la pronuncia di questa Corte (sentenza n. 3 del 2013) con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto contrastava con una disposizione della legge n. 220 del 2010, adottata in ricezione del Protocollo d'intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sottolinea che, mentre l'art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010 prevedeva come punto di partenza per il patto di stabilità le «spese considerate nell'accordo per l'esercizio precedente», il comma 454 della legge n. 228 del 2012 fa riferimento al «complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011»: cioè alle spese effettivamente sostenute, anziché a quelle sostenibili nei termini dell'accordo. Il tetto di competenza eurocompatibile per il 2013 sarebbe, pertanto, più basso (di quasi 600 milioni di euro) rispetto al previgente tetto di cassa 2013 (rectius: 2011), il tutto anteriormente all'applicazione delle manovre statali previste per gli anni 2013 e seguenti. La ricorrente evidenzia che, per un effetto cumulato delle manovre e della ridefinizione della base di partenza, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si troverà a dovere osservare nell'anno 2013 un limite ai propri impegni di spesa di 1,4 miliardi inferiore rispetto al tetto 2011, con un'incidenza percentuale del 23,55 per cento. L'entità della riduzione delle spese comporterebbe – ad avviso della ricorrente – il grave rischio che sia compromesso l'esercizio di funzioni fondamentali della Regione e che lo stesso risulti insostenibile qualora rapportato alle grandezze rappresentate dai dovuti trasferimenti al sistema sanitario, alle autonomie locali nonché alle spese obbligatorie.

Tale distorsione sarebbe determinata dall'utilizzazione, quale base di partenza, delle risultanze finali di un esercizio finanziario scelto sulla base di criteri non esplicitati e senza

alcuna considerazione delle peculiarità che possono avere segnato l'andamento della spesa e non averne permesso il perfezionamento, talora per importi molto rilevanti. Secondo la ricorrente, l'essersi mantenuti al di sotto dei tetti di spesa per l'anno 2011 avrebbe indotto a delle conseguenze ben più gravi di quelle che avrebbe comportato, nel medesimo esercizio, l'inosservanza del patto per sforamento dei tetti in questione. La ricorrente sottolinea che le spese effettivamente sostenute, spesso condizionate da eventi ascrivibili all'esercizio di riferimento, possono incongruamente incidere sull'accordo relativo agli esercizi successivi. La ricorrente ritiene, pertanto, che il comma 454 del citato art. 1 sia in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, con l'art. 48 dello statuto speciale e con l'art. 119 Cost., quanto all'autonomia finanziaria regionale, nonché con l'art. 119, quarto comma, Cost., sotto il profilo del principio della corrispondenza tra funzioni regionali e risorse.

Ad avviso della ricorrente, un ulteriore aspetto di irragionevolezza insito nell'aprioristica applicazione delle risultanze di un esercizio, quale base di partenza per l'obiettivo del patto di stabilità, sarebbe rappresentato dal fatto che la minore spesa può essere determinata, anche solo in parte, dalla decisione di avvalersi di una specifica previsione statale (precisamente, l'art. 1, comma 138, della legge n. 220 del 2010, secondo cui «[a] decorrere dall'anno 2011, le regioni, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza») che consente alle Regioni di abbassare volontariamente i propri obiettivi di spesa, al fine di cedere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio per un importo definito annualmente e con esclusivo riferimento all'esercizio in corso. Pertanto, una riduzione della spesa autonomamente e provvisoriamente determinata da una Regione per sopperire a gravi esigenze di spesa dei propri enti locali sarebbe fatta propria dallo Stato senza alcuna disamina della ratio sottostante o delle conseguenze.

Le disposizioni impugnate sarebbero, inoltre, affette da irragionevolezza, in quanto: per un verso, internamente contraddittorie, prevedendo, da un lato, un accordo e, dall'altro, vanificandolo tramite una definizione aprioristica del suo contenuto; per altro verso, sarebbero in contrasto anche con il comma 458, in base al quale «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». La Regione ricorrente precisa di essere legittimata a fare valere la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto le dette norme rientrano in materia regionale (attenendo al coordinamento della finanza pubblica) e incidono sull'autonomia finanziaria regionale.

In particolare, il comma 456 avrebbe l'effetto di vanificare la previsione di un'intesa di natura forte con lo Stato, stabilendo che al «mancato accordo» segua la determinazione unilaterale (predefinita dalla legge) degli obiettivi finanziari. Ciò implicherebbe la violazione del principio di leale collaborazione che si declina nell'art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010 e nelle norme che richiedono il consenso della Regione per la disciplina dei rapporti finanziari con lo Stato (artt. 63, comma 5, e 65 dello statuto speciale). La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sottolinea come la previsione legislativa della possibilità di una decisione unilaterale semplicemente «in caso di mancato accordo» vanificherebbe la previsione dell'intesa, caratterizzata dalla paritaria codeterminazione dell'atto (viene richiamata la sentenza n. 121 del 2010). Ed evidenzia, come messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale, la necessità che il legislatore preveda meccanismi paritetici volti a superare il dissenso (sentenza n. 383 del 2005).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia impugna, altresì, il comma 457 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, per violazione degli artt. 4, numero 1-bis), 51 e 54, dello statuto speciale, dell'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, anche in riferimento all'art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010. Dopo avere riportato il contenuto del comma 457, la ricorrente

osserva, in primo luogo, che la previsione secondo la quale la Provincia definisce il patto di stabilità per gli enti locali «nell'ambito degli accordi di cui ai commi 454 e 455» violerebbe, anzitutto, gli artt. 4, numero 1-bis), 51 e 54, dello statuto speciale e l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, che attribuiscono competenza alla Regione in materia di finanza locale; in secondo luogo, i commi 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (fonte cosiddetta "rinforzata"), che attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali (in particolare, il comma 155 dispone che: «in merito agli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio»). La ricorrente ritiene che siano tali disposizioni – e non già gli accordi di cui ai commi 454 e 455 – a definire il quadro entro il quale la Regione definisce il patto di stabilità per i rispettivi enti locali. Inoltre, ad avviso della ricorrente, l'illegittimità costituzionale del comma 454 (il comma 455 non riguarda la ricorrente) si riverbererebbe in via derivata sul comma 457.

In secondo luogo, ad avviso della ricorrente, il comma 457 sarebbe incostituzionale anche nella parte in cui assoggetta gli enti locali del territorio della Regione «all'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183» per gli enti locali del restante territorio nazionale. Tale disposizione si porrebbe in contrasto con la citata clausola di salvaguardia di cui al comma 458, contrasto che – data la puntualità della disposizione impugnata – non sembrerebbe superabile in via interpretativa. Inoltre, il suddetto comma 457 violerebbe i commi 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, che attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali in attuazione della competenza regionale in materia di finanza locale (artt. 4, numero 1-bis, 51 e 54 dello statuto speciale e art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997). In particolare, il richiamato comma 155 prevede che, salvo il caso di inerzia regionale, «le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato».

Infine, ad avviso della Regione ricorrente, il comma 457 sarebbe costituzionalmente illegittimo anche nella parte in cui stabilisce che, in caso di mancato accordo, si applicano le regole stabilite per gli enti locali del restante territorio nazionale (al riguardo, la ricorrente rimanda alle medesime ragioni già illustrate a proposito delle censure mosse al comma 456). Inoltre, la diretta applicazione agli enti locali della Regione di norme statali contraddirebbe l'esclusiva responsabilità di quest'ultima per il coordinamento finanziario degli enti locali (artt. 4, numero 1-bis, 51 e 54, dello statuto speciale, art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia denuncia l'illegittimità costituzionale anche del comma 459 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, per violazione degli artt. 48 e 65 dello statuto speciale, nonché dell'art. 119, quarto comma, Cost.

Dopo avere riportato il contenuto del comma 459 del citato art. 1, la ricorrente osserva che detta disposizione viola l'autonomia finanziaria regionale (art. 48 e seguenti dello statuto speciale) e, in particolare, il principio della corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.), in quanto prevede l'assunzione da parte regionale dell'esercizio di funzioni statali senza un corrispondente trasferimento di risorse; inoltre, ad avviso della ricorrente, il comma 459 violerebbe anche l'art. 65 dello statuto speciale in quanto pretende di vincolare, in parte, il contenuto delle norme di attuazione statutaria.

2.1.– Con memoria depositata in data 8 aprile 2013, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso siano dichiarate inammissibili o non fondate.

In particolare, relativamente ai commi 454 e 456 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, la difesa erariale evidenzia la mancata violazione del principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto non verrebbe in alcun modo pregiudicata la procedura volta a salvaguardare la speciale autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province a statuto speciale, le quali concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obiettivi loro assegnati in termini di patto di stabilità interno.

La previsione di cui al comma 456 troverebbe applicazione solo nell'eventualità in cui non si riesca a raggiungere il predetto accordo. Il Presidente del Consiglio dei ministri ne evidenzia la legittimità alla luce della sentenza di questa Corte n. 82 del 2007, per cui l'applicazione automatica, in caso di mancato accordo, delle regole di cui al comma 456 dovrebbe intendersi come provvisoria, ossia fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente. La difesa erariale ricorda che, nel 2012, si è registrato un significativo ritardo nella definizione degli accordi con le autonomie speciali previsti dall'art. 32 della legge n. 183 del 2011, propedeutici all'applicazione del patto di stabilità interno. Sottolinea, inoltre, come la clausola di salvaguardia previgente – che disponeva l'applicazione delle regole previste per le Regioni a statuto ordinario – sia risultata poco efficace, considerato che tali ultime regole sono ormai strutturalmente diverse da quelle delle autonomie speciali e, quindi, difficilmente adattabili. Pertanto, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le norme impugnate si pongono l'obiettivo di ovviare a tale problematica e di evitare il rischio di non conseguire gli effetti positivi sull'indebitamento netto previsti a legislazione vigente.

Quanto alle censure mosse in ordine al comma 457 dell'art. 1, la difesa erariale sostiene che tale previsione, lungi dal violare le prerogative statutarie in materia di finanza locale, consentirebbe alla Regione di definire autonomamente gli obiettivi concordati, di volta in volta, con lo Stato da attribuire ai propri enti locali, mentre l'accordo di cui ai commi 454 e 455 costituirebbe il necessario strumento di recepimento di tali obiettivi. La prevista applicazione, in caso di mancato accordo, delle disposizioni stabilite in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale risulterebbe, inoltre, necessaria considerato che la definizione degli obiettivi da attribuire agli enti locali deve realizzarsi, comunque, nell'ambito dei principi di coordinamento finanziario attribuiti dalla Costituzione allo Stato, assicurando gli effetti positivi sui saldi di finanza pubblica previsti a legislazione vigente. Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come l'applicazione, in caso di mancato accordo, dei limiti di spesa previsti nel restante territorio nazionale dovrebbe intendersi come provvisoria, ossia fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente, e, pertanto, non dovrebbe considerarsi lesiva delle prerogative provinciali (sentenza n. 82 del 2007).

In merito al comma 459 dell'art. 1, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, in merito ad analoga norma, questa Corte (sentenza n. 145 del 2008) ha precisato la inesistenza di un'alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme di mezzi finanziari per farvi fronte. Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, inoltre, che la previsione per cui le misure contenute in tale disposizione trovano applicazione attraverso apposite norme di attuazione statutaria, ovvero norme determinate da una Commissione paritetica, deve considerarsi a tutela delle prerogative costituzionali delle autonomie speciali. Tale interpretazione troverebbe conferma nella consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo cui il semplice richiamo alle modalità di attuazione statutaria, contenuto nelle leggi statali che trasferiscono funzioni alle Regioni, è sufficiente a garantire la determinazione delle relative norme di attuazione nel rispetto dell'autonomia regionale.

2.2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia il 21 aprile 2015 ha depositato una memoria, nella quale, per quanto riguarda le disposizioni oggetto del presente giudizio, ha dato conto di alcune modifiche normative e ha replicato alla memoria dell'Avvocatura generale dello Stato.

In particolare, riguardo all'art. 1, comma 454, la ricorrente segnala che esso è stato a più riprese modificato: prima dall'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014); poi dall'art. 46, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89; e, infine, dall'art. 1, comma 415, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015). L'ambito temporale della disciplina è esteso fino al 2018 e ulteriori importi sono stati addossati alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, quali riduzioni di spesa. Inoltre, l'art. 1, comma 517, della medesima legge n. 190 del 2014 ha ridisciplinato il patto di stabilità per gli anni 2014-2017, a seguito dell'accordo tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia del 23 ottobre 2014. E il successivo comma 518 ha disposto che «[n]egli anni dal 2014 al 2017 non si applica alla regione Friuli-Venezia Giulia quanto disposto dagli ultimi due periodi del comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228».

Ad avviso della ricorrente queste modifiche non sarebbero idonee a far cessare la materia del contendere, in quanto, per un verso, esse sarebbero da considerarsi "sostanzialmente peggiorative" e, per altro verso, la norma impugnata avrebbe comunque avuto applicazione nel 2013. La ricorrente critica, peraltro, il richiamo alla sentenza n. 82 del 2007 di questa Corte, contenuto nella memoria dell'Avvocatura generale dello Stato, con cui è stata ritenuta legittima una disposizione provvisoriamente adottata fino alla conclusione dell'accordo, in quanto essa aveva ad oggetto una fattispecie diversa, visto che essa prevedeva un reale accordo sul livello delle spese, e non un accordo svuotato dalla preventiva indicazione legislativa degli importi di riduzione delle spese.

Relativamente all'art. 1, comma 457, non modificato nelle more del giudizio, la ricorrente ribadisce che la diretta applicazione, anche provvisoria, delle disposizioni statali violerebbe la competenza regionale in materia di finanza locale e l'esclusiva responsabilità della Regione per il coordinamento finanziario degli enti locali.

Infine, con riferimento all'art. 1, comma 459, non modificato nelle more del giudizio, la ricorrente rileva che la sentenza n. 145 del 2008 di questa Corte, richiamata dall'Avvocatura generale dello Stato, si fonderebbe in parte su motivi inapplicabili nel caso di specie, posto che la prova del "grave" squilibrio finanziario andrebbe fornita di fronte a norme che producono una limitazione delle risorse della Regione, mentre l'attribuzione di funzioni non accompagnata da un corrispondente trasferimento di risorse violerebbe di per sé l'autonomia finanziaria regionale. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dichiara poi di prendere atto dell'interpretazione "adeguatrice" che l'Avvocatura generale dello Stato propone dell'art. 1, comma 459, secondo cui tale disposizione non potrebbe realmente condizionare l'autonomia regionale con riferimento all'adozione delle norme di attuazione.

3.– Con ricorso notificato in data 27 febbraio 2013 e depositato il successivo 8 marzo (reg. ric. n. 43 del 2013), la Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012, per violazione degli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che il censurato comma 459 – come, in modo identico, l'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011, impugnato con il ricorso n. 15 del 2012 – dispone un aggravio di spese per le Regioni a statuto speciale, tra cui la Sicilia, mediante la generica attribuzione dell'esercizio di funzioni statali, senza che vengano individuate ed impinguate le risorse finanziarie per farvi fronte, mediante un indefinito rinvio a specifiche norme di attuazione statutaria volte unicamente a precisare le modalità e l'entità del risparmio per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o, comunque, per annualità definite. Da

qui la assunta illegittimità costituzionale di detta disposizione, che inciderebbe sulle disponibilità finanziarie della Regione siciliana, sottraendo risorse da questa destinate allo svolgimento di sue funzioni proprie al fine di finalizzarle all'esercizio di funzioni statali genericamente indicate.

In particolare, ad avviso della ricorrente, la norma in questione risulterebbe in contrasto con gli artt. 36 e 43 dello Statuto speciale della Regione siciliana nonché con il principio di leale collaborazione. Essa violerebbe detti parametri nella misura in cui non prevede che, in sede di Commissione paritetica, debba essere determinato l'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'assunzione dell'esercizio delle dette funzioni, ovvero che tali funzioni siano esercitate dalla Regione senza aggravi finanziari.

3.1.– Con memoria depositata in data 8 aprile 2013 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso siano dichiarate non fondate. In particolare, ad avviso della difesa erariale, le censure mosse con riguardo al comma 459 dell'art. 1, in riferimento agli artt. 36 e 43 dello Statuto speciale della Regione siciliana e al principio di leale collaborazione, non sarebbero fondate.

La difesa erariale ricorda che, in merito ad analoga norma, questa Corte (sentenza n. 145 del 2008) ha precisato la inesistenza di un'alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme di mezzi finanziari per farvi fronte. Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, inoltre, che la previsione per cui le misure previste da tale disposizione trovano applicazione attraverso apposite norme di attuazione statutaria, ovvero norme determinate da una Commissione paritetica, deve considerarsi a tutela delle prerogative costituzionali delle autonomie speciali. Tale interpretazione sarebbe confermata dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo cui il semplice richiamo alle modalità di attuazione statutaria, contenuto nelle leggi statali che trasferiscono funzioni alle Regioni, è sufficiente a garantire la determinazione delle relative norme di attuazione nel rispetto dell'autonomia regionale.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato, a mezzo servizio postale, in data 19-22 febbraio 2013 e depositato il successivo 25 febbraio (iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2013), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 454 e 456, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), per violazione degli artt. 3, comma 1, lettera f), e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta), degli artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché del principio consensualistico che deve presiedere, per costante giurisprudenza costituzionale, la regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Con ricorso notificato in data 27 febbraio 2013 e depositato il successivo 5 marzo (iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2013), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, commi 454, 456, 457 e 459, della legge n. 228 del 2012, per violazione degli artt. 4, numero 1-bis), 48, 51, 54, 63, quinto comma, e 65, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) – anche in riferimento all'art. 1, commi 154 e 155 della legge 13 dicembre

2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011) –, dell'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), degli artt. 3 e 119 Cost., nonché del "principio dell'accordo" in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione.

Con ricorso notificato in data 27 febbraio 2013 e depositato il successivo 8 marzo (iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2013), la Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012, per violazione degli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 nonché del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni promosse nei confronti di altre disposizioni della legge n. 228 del 2012, i richiamati tre ricorsi devono essere riuniti e qui esaminati congiuntamente, limitatamente ai commi 454, 456, 457 e 459, censurati dalle ricorrenti in riferimento a parametri e per motivi almeno in parte coincidenti (ex plurimis, sentenze n. 82 e n. 77 del 2015, n. 144, n. 44, n. 28 e n. 23 del 2014).

Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i giudizi.

2.– 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'art. 1, comma 554, della legge n. 228 del 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 – riferita cioè a due dei quattro commi sulla cui legittimità costituzionale la Corte è chiamata ad esprimersi – di cui all'art. 1, comma 458, della legge n. 228 del 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».

Invero, a prescindere da quale sia la clausola di salvaguardia in ipotesi applicabile ai commi impugnati nel presente giudizio e dal significato da attribuirsi a ciascuna di esse, né l'una né l'altra clausola di salvaguardia paiono suscettibili di incidere sulla applicabilità dell'art. 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 allorquando 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).

3.– I commi 454 e 456 dell'art. 1 della legge n. 228 del 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 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene che le modifiche successivamente intervenute con riferimento al comma 456 – peraltro impugnate davanti a questa Corte con successivi ricorsi – non sarebbero idonee a far cessare la materia del contendere, in quanto, per un verso, esse sarebbero da considerarsi «sostanzialmente peggiorative», e, per altro verso, la disciplina impugnata avrebbe comunque avuto applicazione nell'anno 2013.

3.1.– Le questioni non sono fondate.

Questioni analoghe e strettamente connesse a quella in esame nel presente giudizio sono state affrontate e rigettate da questa 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 qui impugnato stabilisce 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, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011:

a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'articolo 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183;

b) del contributo previsto dall'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44;

c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

d) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali.

Il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna autonomia speciale di cui al presente comma non può essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, all'obiettivo di competenza eurocompatibile determinato per il corrispondente esercizio ai sensi del presente comma. 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».

In sostanza, la disposizione di cui al comma 454 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.

Ora, le singole disposizioni richiamate nel comma 454 qui in esame hanno già superato il vaglio di questa Corte. Infatti, la sentenza n. 19 del 2015 ha respinto le censure relative all'art. 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), richiamato dall'art. 1, comma 454, lettera a), della legge n. 228 del 2012; la sentenza n. 82 del 2015 ha giudicato non

fondati i ricorsi avverso l'art. 28, comma 3, 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'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, richiamato dall'art. 1, comma 454, lettera b), della legge n. 228 del 2012; la sentenza n. 77 del 2015 ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale avverso l'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, richiamato, assieme ai relativi decreti attuativi, dall'art. 1, comma 454, lettera c), della legge n. 228 del 2012.

Quindi, 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.

3.2.– 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 ancora una volta 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». Per un verso, infatti, la normativa vigente in ambito di Unione europea riguardo alla definizione delle manovre finanziarie negli Stati membri fa sì che non sia «ipotizzabile che lo Stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati». Per altro verso, una lettura costituzionalmente orientata della norma «dimostra 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 (art. 1, comma 454, penultimo periodo) e contiene, dall'altro, una determinazione unilaterale da applicarsi in caso di mancato accordo (art. 1, comma 456).

3.3.– Alla luce di queste argomentazioni, le censure sollevate dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia riguardo ai commi 454 e 456 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 vanno dichiarate non fondate.

4.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, altresì, l'art. 1, comma 457, della legge n. 228 del 2012, il quale dispone che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che svolgono in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale, definiscono le modalità attuative del patto di stabilità interno per gli enti locali dei rispettivi territori mediante l'esercizio delle competenze alle stesse attribuite dai rispettivi

statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, con la precisazione che tale attuazione deve avvenire nell'ambito degli accordi di cui ai commi 454 e 455 e che, comunque, deve rimanere fermo l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011. È inoltre stabilito che, in caso di mancato accordo, si applichino per gli enti locali di cui al suddetto comma 457 le disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale.

Le censure della ricorrente si appuntano soprattutto nei confronti di quest'ultima disposizione, la quale violerebbe: in primo luogo, gli artt. 4, numero 1-bis), 51 e 54 dello statuto speciale e l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, che attribuiscono competenza alla Regione in materia di finanza locale; in secondo luogo, i commi 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 – qualificati come «fonte "rinforzata"», in quanto recepiscono i contenuti del Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia firmato a Roma il 29 ottobre 2010 – i quali attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali costituenti il «sistema regionale integrato», derogando alla disciplina ivi prevista, previamente concordata tra lo Stato e la Regione autonoma.

4.1.– Occorre anzitutto osservare che la disciplina di cui al comma 457 costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale pacificamente applicabile anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 77 del 2015; n. 39 del 2014; n. 219 del 2013; n. 30 del 2012; n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Secondo quanto la Corte ha già osservato, 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.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Sicché, a fronte di un simile intervento legislativo statale, è naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (sentenza n. 175 del 2014).

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 questa 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.

4.2.– Non è fondata neppure la censura, riferita sempre al comma 457, per violazione dei commi 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, che si assume come "fonte rinforzata".

Infatti, la qualifica di "fonte rinforzata" – qui da intendersi nel senso di legge con forza passiva superiore a quella delle leggi ordinarie, dal momento che ogni sua modifica richiede la previa consultazione con la Regione speciale interessata – può al più attribuirsi esclusivamente al comma 157 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, il quale, in esecuzione del Protocollo d'intesa sottoscritto il 29 ottobre 2010, ha disposto alcune espresse modificazioni allo statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia. Del resto, è solo a tale comma 157 che fa riferimento il successivo comma 158, il quale risulta del seguente tenore: «[l]e disposizioni recate dal comma 157 sono approvate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 63, quinto comma, dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modificazioni» (l'art. 63, quinto comma, consentendo la modifica delle disposizioni contenute nel Titolo IV dello statuto con «leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione»).

Dunque, la qualifica di "fonte rinforzata" non si estende ai commi 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, invocati a parametro della questione di legittimità costituzionale in esame.

La circostanza che alcune disposizioni della legge n. 220 del 2010 siano state il frutto del recepimento di un Protocollo d'intesa tra Stato e singola Regione a statuto speciale – quale quello sottoscritto con la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia il 29 ottobre 2010 – non rappresenta certamente ragione idonea, di per sé, a rendere tali disposizioni insuperabili ad opera del legislatore statale successivo, qualora questi intervenga, in via transitoria, nell'attesa di un nuovo accordo, in un mutato contesto economico-finanziario e sulla scorta dell'esigenza di adempiere a nuovi e ulteriori obblighi assunti in sede di Unione europea e senza ledere i canoni generali di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

Del resto, va segnalato che la disciplina della legge di stabilità per il 2011, nella parte in cui ha delineato la costituzione, nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, di un «sistema regionale integrato» e ha determinato il concorso della Regione autonoma al risanamento della finanza pubblica e all'attuazione del federalismo fiscale – analogamente a simili previsioni adottate nei medesimi anni con riferimento ad altre autonomie speciali, che rimettevano ad un accordo con ciascuna di esse la determinazione del loro concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica – ha subito una serie di deroghe da parte della legislazione statale successiva in materia finanziaria, in seguito all'aggravarsi della situazione economico-finanziaria e alla necessità di conformarsi agli impegni assunti in sede europea. La conformità a Costituzione di misure siffatte è stata già riconosciuta, avendo la Corte rigettato le censure mosse nel giudizio definito dalla più volte citata sentenza n. 19 del 2015, per la quale non è ipotizzabile che lo Stato possa presentare la manovra finanziaria inerente al concorso regionale unicamente «dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati».

Giova, infine, ricordare che un nuovo «protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per la revisione del protocollo del 23 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017» è stato sottoscritto il 29 ottobre 2014, e che esso ha ad oggetto, tra l'altro, proprio i principi generali del «patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia» e il «sistema regionale integrato» (rispettivamente artt. 6 e 7 del Protocollo).

5.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Regione siciliana hanno impugnato l'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012, il quale stabilisce che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica non solo con i modi stabiliti nei commi 454, 455 e 457, ma anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria. Tali norme, da adottare con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, sono chiamate a precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato, da ottenere in modo permanente, o comunque per annualità definite.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene che il comma 459 violi gli artt. 48 e 65 dello statuto speciale, nonché l'art. 119, quarto comma, Cost., poiché si porrebbe in contrasto con il principio della corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.), in quanto prevederebbe l'assunzione da parte regionale dell'esercizio di funzioni statali senza un corrispondente trasferimento di risorse; inoltre, ad avviso della ricorrente, l'impugnato comma 459 pretenderebbe di vincolare altresì il contenuto delle norme di attuazione statutaria.

La Regione siciliana rileva che la disposizione di cui al comma 459 determinerebbe un aggravio di spese per le Regioni a statuto speciale, tra cui la Sicilia, mediante la generica attribuzione dell'esercizio di funzioni statali, senza che vengano individuate ed impinguate le risorse finanziarie per farvi fronte, mediante un indefinito rinvio a specifiche norme di attuazione statutaria volte unicamente a precisare le modalità e l'entità del risparmio per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o, comunque, per annualità definite. Da qui la assunta illegittimità costituzionale di detta disposizione, che inciderebbe sulle disponibilità finanziarie della Regione siciliana, sottraendo risorse da questa destinate allo svolgimento di sue funzioni proprie al fine di impiegarle per finanziare l'esercizio di funzioni statali genericamente indicate.

In tal modo si determinerebbe una violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto speciale della Regione siciliana, nonché del principio di leale collaborazione per il fatto che la disposizione impugnata non prevede che, in sede di Commissione paritetica, debba essere determinato l'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'assunzione dell'esercizio delle dette funzioni ovvero che esse funzioni siano esercitate dalla Regione senza aggravi finanziari.

5.1.– Le questioni non sono fondate.

L'impugnato comma 459 ha un contenuto sostanzialmente analogo a quello dell'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011. Anche tale disposizione è stata oggetto di censura da parte della Regione siciliana, sulla base delle medesime motivazioni del ricorso in esame (che a quelle, in effetti, fa rinvio).

Il ricorso avverso l'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011 è stato rigettato da questa Corte con la già citata sentenza n. 19 del 2015, in quanto (punto 7. del Considerato in diritto) dalla formulazione della disposizione «emerge chiaramente che la sua applicazione è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale come sostenuto dalla ricorrente». La medesima pronuncia ha ricordato che, «[c]ome già affermato da questa Corte, il principio dell'autonomia regionale deve essere contemperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012)» e ha fatto presente che «[d]etti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità».

Sulla base di questi motivi vanno, pertanto, dichiarate non fondate anche le questioni relative all'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012 sollevate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 454 e 456, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), promossa, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera f), e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta), agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché al principio consensualistico, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 24 del 2013);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 454 e 456, della legge n. 228 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 119 Cost., all'art. 3 Cost., nonché all'art. 1, comma 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011) e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 32 del 2013);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 457, della legge n. 228 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 4, numero 1-bis), 51 e 54 della legge costituzionale n. 1 del 1963, all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), all'art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010, nonché all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 32 del 2013);

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 48 e 65 della legge costituzionale n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 32 del 2013);

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana (reg. ric. n. 43 del 2013).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

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.