

Sentenza: 148 del 7 giugno 2012

Materia: coordinamento della finanza pubblica.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione; del principio di leale collaborazione; degli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Ricorrenti : Regioni Liguria, Emilia Romagna, Puglia, Valle d'Aosta.

Oggetto: articolo 14 (commi diversi) del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica)

Esito:

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Liguria, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Liguria, per violazione del principio di ragionevolezza e di buona amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), nonché degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, trasferite sul testo vigente dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, promosse dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia, per violazione, nel complesso, degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost.;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 19, 20 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Puglia, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Puglia, per violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, e 118, secondo comma, Cost.;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Liguria, per violazione, nel complesso, degli artt. 2, primo comma, lettera b), e 3, primo comma, lettera f) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché degli artt. 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera g), terzo e quarto, e 119 Cost.;

7) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 32, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Liguria, per violazione, nel complesso, degli artt. 5, 117, sesto comma, e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Estensore nota Maria Cristina Mangieri

Le Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia Romagna, e Puglia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale su numerose disposizioni del d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010 e tra queste dell'art. 14, commi 1, 2, 7, 9, 19, 20, 21, 27 e 32, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione; del principio di leale collaborazione; degli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)).

La difesa erariale sostiene che tutte le norme impugnate troverebbero giustificazione nella necessità di far fronte a gravissime difficoltà del paese, tali da mettere a repentaglio la Repubblica e dunque da giustificare una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. Sono dunque invocati i principi fondamentali della solidarietà politica (art. 2 Cost.), dell'eguaglianza economica e sociale (art. 3 Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.).

La Regione Liguria ha impugnato i commi 1 e 2 dell'articolo 14 del d.l. 78 del 2010, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni ordinarie ed operano un taglio delle risorse spettanti a queste ultime pari a 4.000 milioni di euro per il 2011 e 4.500 milioni di euro dal 2012., in violazione degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 Cost, anche in relazione alla legge di delega sul federalismo fiscale (42/2009).

Secondo la Corte le questioni non sono fondate perché le norme impugnate costituiscono esercizio da parte dello Stato, della competenza a determinare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze 232 del 2011 e 326 del 2010), perché si tratta di un contenimento complessivo della spesa corrente, avente carattere transitorio, anche se le misure si applicano agli anni 2014 e successivi, ma non prevedono strumenti per la concreta realizzazione degli obiettivi di riduzione della spesa, che sono lasciati alla individuazione degli enti competenti.

La Regione Liguria ha poi impugnato il comma 7 dell'articolo 14 del d.l. 78/2010, che ha novellato il comma 557 dell'articolo 1 della legge 296/2006 (Finanziaria 2007) ed ha aggiunto i commi 557 bis e 557 ter.

Tali norme stabiliscono i principi a cui si devono attenere gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, per assicurare la riduzione delle spese relative al personale ed i divieti che si applicano in caso di mancato rispetto, in particolare l'articolo 76, comma 4, d.l. 112/2008, che prevede, in caso di mancato rispetto, il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo.

Secondo la Regione Liguria, l'articolo 14, comma 7, del d.l.78/2010, violerebbe i principi di ragionevolezza e di buona amministrazione, con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, per la Corte non sono fondate perché già con propria sentenza n. 108 del 2011 questa ha affermato che le norme di cui all'art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all'art. 76, commi 6 e 7, del d.l. n. 112 del 2008, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica», costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi».

Le Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia hanno impugnato il comma 9 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, stabilendo: 1) a carico degli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; 2) a carico dei restanti enti, la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Le norme in esame sono state impuginate per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi regionali l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, è stato ulteriormente modificato da numerosi interventi legislativi.(1.44/2012). Il confronto tra il testo dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, oggetto delle impugnative regionali, e quello oggi vigente, anche alla luce delle specifiche ragioni di censura adottate dalle ricorrenti, consente di escludere che le numerose modifiche intervenute abbiano alterato la sostanza normativa del comma censurato.

Da ciò deriva che le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, devono intendersi trasferite sul testo dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come risultante a seguito degli interventi legislativi successivi alle odierne impugnative (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2012 e n. 153 del 2011).

Le questioni di legittimità costituzionale del testo vigente dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 secondo la Corte non sono fondate.

Anche a tale proposito la Corte richiama la propria sentenza n. 108 del 2011, all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, (sia pure nel testo vigente al momento della anzidetta decisione), che ha riconosciuto natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di norma che incide sulla spesa per il personale, la quale, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente». In particolare, nella citata pronuncia è stata riconosciuta la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica alla norma che pone il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento (oggi elevato al 50 per cento) delle spese correnti.

Tale conclusione deve estendersi anche alla norma che limita la possibilità di assunzioni per i restanti enti, la quale obbedisce alla medesima ratio di contenimento della spesa pubblica per il personale.

La Regione Puglia ha impugnato i commi 19, 20 e 21 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010. Il comma 19 stabilisce che alle Regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009, si applicano le disposizioni di cui ai commi dal 20 al 24 dello stesso art. 14. In base al comma 20, gli atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno, sono annullati senza indugio dallo stesso organo. Infine, il comma 21 dispone che sono revocati di diritto, ove compiuti a seguito degli atti indicati al comma precedente, i conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'art. 76, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla Regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa. Il titolare dell'incarico o del contratto non ha diritto ad alcun indennizzo in relazione alle prestazioni non ancora effettuate alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Le norme in esame sono state impuginate per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Per la Corte le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 19, 20 e 21, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Anche a tale proposito si deve richiamare la sentenza n. 155 del 2011 della Corte, in cui si è affermato che le sanzioni previste nelle norme impuginate, essendo volte ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica e rientrano pertanto nella competenza legislativa concorrente dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Regione Puglia ha impugnato il comma 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, il quale, «ai fini dei commi da 25 a 31 e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione», qualifica come funzioni fondamentali dei Comuni le funzioni di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009.

La norma impugnata violerebbe gli artt. 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, e 118, secondo comma, Cost. , ma le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, per la Corte non sono fondate.

Secondo la Corte in effetti il ricorso si basa su un erroneo presupposto interpretativo, in quanto il richiamo operato dalla norma impugnata alla elencazione di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 non è, di per sé, lesivo di competenze legislative e amministrative delle Regioni, ma risponde all'esigenza di sopperire, sia pure transitoriamente ed ai limitati fini indicati nella stessa norma, alla mancata attuazione della delega di cui all'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 . Tale delega (il termine per il cui

esercizio è peraltro già scaduto), autorizzava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento. Pertanto non si può attribuire alla norma censurata la violazione delle competenze legislative e amministrative regionali.

Le Regioni Valle d'Aosta e Liguria hanno poi impugnato il comma 32 dell'articolo 14 del d.l. n. 78 del 2010, il quale pone il divieto, per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, di costituire società e obbliga gli stessi enti a mettere in liquidazione le società già costituite o a cederne le partecipazioni, per violazione degli artt. 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera g), terzo e quarto, e 119 Cost., nonché degli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

Si informa che successivamente alla proposizione dei ricorsi in esame, la disposizione censurata è stata oggetto di numerose modifiche. In particolare, l'art. 2, comma 43, del decreto-legge 225/2010 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito nella legge 11/2010, ha modificato l'originario termine finale (31 dicembre 2011) per la messa in liquidazione delle società, prevedendo che quest'ultima debba intervenire entro il 31 dicembre 2013. Lo stesso art. 2, comma 43, ha inserito un nuovo periodo, dopo il secondo.

L'art. 20, comma 13, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, ha soppresso l'ultimo periodo del comma 32 dell'art. 14.

L'art. 16, comma 27, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, ha sostituito le parole «31 dicembre 2013» con le seguenti «31 dicembre 2012».

Infine, l'art. 29, comma 11-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha prorogato di nove mesi il termine di cui all'art. 16, comma 27, del d.l. n. 138 del 2011.

Pertanto, il censurato art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010 si presenta oggi nel testo seguente: «Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite:

- a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;
- b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;

c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite». Le modifiche intervenute successivamente all'impugnazione non hanno inciso sulla sostanza normativa del comma impugnato; pertanto, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010, devono intendersi trasferite sul testo oggi vigente (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2012 e n. 153 del 2011).

Secondo la Corte le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate, perché la norma impugnata presenta i caratteri di una sanzione nei confronti degli enti le cui società partecipate non presentino bilanci in utile negli ultimi tre esercizi o abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio o, ancora, abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio, per effetto delle quali il Comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime. In particolare, sugli enti "non virtuosi" (nel senso prima precisato) incombe l'obbligo di mettere in liquidazione le società già costituite al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, obbligo che non sussiste per gli enti le cui società siano "virtuose" (sempre nel senso già precisato).

Il divieto di costituire nuove società opera invece nei confronti di tutti gli enti (senza distinzione tra "virtuosi" e non) con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. Tale divieto risponde all'esigenza di evitare eccessivi indebitamenti da parte di enti le cui piccole dimensioni non consentono un ritorno economico in grado di compensare le eventuali perdite subite. È chiaro quindi l'intento di assicurare un contenimento della spesa, non precludendo, in linea di principio, neanche agli enti con popolazione inferiore a 30.000 abitanti la possibilità di mantenere in esercizio le società già costituite.

Se questa è la finalità, lo strumento utilizzato dal legislatore statale per perseguirla è una norma che incide in modo permanente sul diritto societario, escludendo per determinati soggetti pubblici (i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti) l'idoneità a costituire società partecipate. Si tratta pertanto di una regola ricadente nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

Oggetto di specifiche censure da parte delle Regioni Valle d'Aosta e Liguria è, infine, l'ultimo periodo del comma 32 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, il quale, successivamente alla proposizione dei ricorsi regionali, è stato abrogato dall'art. 20, comma 13, del d.l. n. 98 del 2011, senza che sia stato adottato il decreto ivi previsto. Per la Corte l'abrogazione della disposizione in questione, unitamente alla sua mancata applicazione nel periodo di vigenza, determina la cessazione della materia del contendere.

Pertanto, fatta eccezione per il punto precedente, la Corte conclude con le dichiarazioni di non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate circa il d.l. 78/2010, come specificamente indicato negli esiti della presente nota.