

Sentenza: 15 ottobre 2024, n. 180

Materia: Bilancio e contabilità pubblica – Finanza regionale

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera b) del d.l. 174 del 2012 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché artt. 5 e 120 Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 35, comma 5 della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale -finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale)

Esito: Illegittimità costituzionale

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Per la Corte costituzionale, è illegittimo prevedere con efficacia retroattiva, a decorrere dal 2014, la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese per i consiglieri regionali e per i componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri, in misura pari a quella rilevata dall'Istat.

La decisione in esame prende le mosse dal ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale -finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), tra cui, l'art. 35, comma 5, rubricato "Rivalutazione Istat delle indennità dei consiglieri regionali". La norma *de qua*, introduce, dopo il comma 5 dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 9 gennaio 2014, n. 2 (Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statuari della Regione), i commi 5 bis e 5 ter i quali prevedono, **con efficacia retroattiva, a decorrere dalla XV legislatura (ossia dal 2014)**, la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese dei consiglieri regionali con particolari funzioni e dei componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri, in misura pari alla variazione rilevata dall'ISTAT, se positiva, dell'indice dei prezzi al consumo.

Per il ricorrente, la normativa regionale impugnata si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera b), del d.l. n. 174 del 2012 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, evocato quale norma interposta, il quale detta misure di riduzione dei costi della politica nelle regioni. La norma regionale contrasterebbe, altresì, con gli artt. 3 e 97 Cost., con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e con gli artt. 5 e 120 relativamente al principio di leale collaborazione.

Per la Corte la questione di legittimità costituzionale è fondata. L'art. 2, comma 1, lettera b), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, prevede che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013, una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni sia erogata a condizione che ciascuna regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, definisca l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale da non eccedere complessivamente

l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. I successivi commi dell'art. 2 prevedono, in caso di mancato adeguamento, la decurtazione in varia misura dei trasferimenti erariali a favore della regione inadempiente.

La predetta Conferenza ha individuato, nella seduta del 30 ottobre 2012, quali regioni più virtuose, l'Umbria per le indennità corrisposte ai presidenti, l'Emilia-Romagna per le indennità corrisposte ai consiglieri e l'Abruzzo per le indennità corrisposte ai gruppi consiliari, e ha stabilito gli importi mensili degli emolumenti onnicomprensivi nella seguente misura: euro 13.800 lordi per i presidenti delle regioni e dei consigli regionali; euro 11.100 lordi per i consiglieri regionali; euro 5.000 lordi per ogni consigliere regionale a titolo di contributo per il finanziamento dei gruppi consiliari. La norma statale, quindi, indicando tali limiti, è finalizzata a ridurre gli oneri della finanza pubblica c.d. allargata, introducendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Per la Corte, le conseguenze previste dal legislatore statale per il mancato adeguamento da parte delle Regioni non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale. Infatti, come precisato nella sentenza n. 23 del 2014, l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, *“pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali”*. La disposizione statale non limita, dunque, il potere discrezionale della regione di procedere nel tempo alla determinazione-adequamento delle indennità in parola, ma prevede un tetto massimo, affidando alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'individuazione della regione più virtuosa quale termine di relazione per fissare la misura massima dell'indennità e del numero dei consiglieri. Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica. Le Regioni, comprese anche quelle a statuto speciale, e le Province autonome sono tenute ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali.

A fronte dell'eccezione formulata dalla difesa regionale, secondo cui la Regione autonoma Sardegna avrebbe rispettato complessivamente il limite individuato in sede di Conferenza permanente avendo diminuito l'importo totale delle indennità dei consiglieri regionali attraverso la riduzione del numero dei medesimi, la Corte ha sottolineato come detta riduzione rientrasse anch'essa tra le misure previste dal comma 1, lettera a), dell'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito. Neppure può essere condivisa l'eccezione formulata dalla difesa regionale, secondo cui alla Regione autonoma Sardegna non si applicano le norme statali che prevedono misure di contenimento della spesa pubblica avendo la Regione sottoscritto due accordi con il Governo: il primo in data 7 novembre 2019, recepito nell'art. 1, commi 868 e seguenti, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022); l'altro, sottoscritto in data 14 dicembre 2021 e recepito nell'art. 1, commi 543 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024). La Corte rileva come trattasi di due accordi che non riguardano gli obiettivi di contenimento dei costi della politica nelle regioni. A tal proposito, la Corte ha richiamato le precedenti sentenze con le quali ha stabilito che il legislatore statale può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (n. 23 del 2014) e pertanto i vincoli di finanza pubblica previsti dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex multis* n. 54 del 2014) poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (n. 82 del 2015) dato che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata

(n. 231 del 2017) e ciò anche in considerazione del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (n. 145 del 2024).

In conclusione, la legislazione statale lascia alle Regioni la scelta di adeguarsi ai limiti indicati per il contenimento della spesa pubblica, prevedendo, in caso di inadempimento, la conseguenza di un taglio percentuale dei trasferimenti erariali che nel caso della Regione Sardegna, però, non è stato possibile effettuare negli anni precedenti avendo la Sardegna **disposto gli incrementi delle indennità nel 2021 con efficacia retroattiva**. Infatti, a partire dal momento in cui la Regione ha disposto gli incrementi delle indennità in modo retroattivo, lo Stato non ha potuto operare le riduzioni dei trasferimenti statali, così eludendo le misure volte al contenimento della spesa pubblica previste dall'art. 2, del d.l. 174 del 2012. Ciò ha determinato, altresì, la lesione dell'art. 117, terzo comma. Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Restano assorbite le restanti questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e agli artt. 5 e 120 Cost. relativamente al principio di leale collaborazione.