

**Sentenza:** n. 169 del 17 maggio 2007

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Limiti violati:** artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost.; statuti speciali, e relative norme di attuazione, delle Regioni Valle d'Aosta, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Toscana; Regione Veneto; Regione Piemonte; Regione Liguria; Regione Emilia-Romagna; Regione Campania; Regione Valle d'Aosta; Regione Siciliana; Regione Trentino-Alto Adige; Regione Friuli-Venezia Giulia; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della l. 266/2005; infondatezza, o inammissibilità delle altre questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Con la sentenza in esame la Corte si pronuncia sui ricorsi di varie Regioni e delle Province autonome avverso l'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006).

Il comma 198 prevede che le amministrazioni regionali e gli enti locali nonché gli enti del servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando le misure necessarie per garantire che le spese di personale non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento; a questo riguardo si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di lavoro flessibile o con convezioni.

Ai fini di quanto sopra non si considerano (comma 199) in sede di quantificazione delle spese annuali alcune voci quali gli arretrati e i rinnovi contrattuali.

Nell'ambito della propria autonomia gli enti possono fare riferimento (comma 200), quali indicazioni di principio, alle specifiche misure in materia di spesa per il personale adottate dalla stessa legge finanziaria. Gli enti locali (comma 201) possono altresì concorrere al conseguimento degli

obiettivi di finanza pubblica attraverso interventi diretti alla riduzione dei costi di funzionamento degli organi istituzionali.

Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 (comma 202).

Per gli enti del servizio sanitario nazionale (comma 203) gli obiettivi espressi dal comma 198 costituiscono strumenti di rafforzamento dell'intesa Stato - Regioni raggiunta nel corso del 2005 in attuazione della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

Il comma 204 (nella versione vigente all'atto dei ricorsi) recita che alla verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal comma 198 si procede per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome attraverso il sistema di monitoraggio della spesa delineato dall'art. 1, comma 30, della l. 311/2004; e nei restanti casi attraverso apposita certificazione sottoscritta dall'organo di revisione contabile, da inoltrare al Ministero dell'economia e delle finanze.

Per le Regioni e le autonomie locali le economie derivanti dall'attuazione del comma 198 restano acquisite ai bilanci degli enti al fine del miglioramento dei relativi saldi (comma 205).

Infine, le disposizioni dei commi da 198 a 205 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Toscana deduce la violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale appartenente alla stessa Regione, agli enti regionali o agli enti del servizio sanitario, assumendo al contempo che la tecnica utilizzata, quella della individuazione specifica delle voci di spesa da contenere, contrasti con l'essenza, quella di una normazione di principio, propria della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica. Con successiva memoria la Toscana invocherà la sopravvenuta cessazione della materia del contendere, evidenziando come per effetto della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) le norme censurate non siano più applicabili alle Regioni a statuto ordinario a valere dall'anno 2007.

Secondo la Regione Piemonte è violato anche l'art. 118 Cost., in quanto il vincolo puntuale di spesa incide indebitamente non solo sull'esercizio delle funzioni regionali ma anche sull'organizzazione e sulla programmazione dei settori amministrativi comunque rientranti nella competenza regionale, per effetto delle restrizioni imposte alla spesa per il personale degli enti locali e per quello degli enti del servizio sanitario regionale. A ciò si aggiunge da un lato il contrasto coi principi di ragionevolezza e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. per l'assenza di motivazioni in ordine ai limiti di spesa prescelti, per la mancata considerazione della situazione effettiva dei singoli enti e per l'inclusione in un'unica voce di spesa di rapporti disomogenei; dall'altro la lesione dell'autonomia riconosciuta alle Regioni e agli enti locali dall'art. 114 Cost.

L'irrazionalità delle norme in questione è sollevata anche dalla Regione Veneto, secondo la quale le stesse prevedono una riduzione di spesa per il personale indifferenziata, che paralizza l'attività e il bilancio degli enti più virtuosi.

La Regione Liguria e la Regione Emilia Romagna svolgono argomentazioni dello stesso tenore di quelle testè illustrate, mentre la Regione Campania lamenta anche la violazione del principio di leale collaborazione.

Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, la Regione Valle d'Aosta deduce in primo luogo la violazione della propria autonomia finanziaria, come discendente dall'art. 119 Cost. (applicabile in virtù del principio di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della l. cost. 3/2001), dall'art. 3, lettera f), dello statuto speciale (disciplinante la potestà regionale integrativa e attuativa della legislazione statale in tema di finanze regionali e comunali) e dalle norme di attuazione statutaria. In sostanza, si assume che l'esplicito riferimento alla voce di spesa riguardante il personale quale voce da ridurre contrasti con quella giurisprudenza costituzionale secondo cui le norme che fissano vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

In violazione del principio di leale collaborazione, la previsione del tetto di spesa non tiene poi conto delle misure già adottate dalle Regioni in ottemperanza alla legge 311/2004 e degli impegni di spesa per il personale già assunti nel corso dell'anno 2005. Sussistono inoltre profili di irragionevolezza giacché si assoggettano le autonomie speciali ad una disciplina che, nel trattare di una singola voce di spesa, appare incoerente con la norma rinvenibile nel comma 148 dell'art. 1 della stessa legge finanziaria; norma con cui si stabilisce che per il triennio 2006-2008 le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concordano annualmente col Ministero dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, e che solo in caso di mancato accordo si applicano a questi enti le disposizioni dettate per le Regioni ordinarie.

La Regione Siciliana prospetta la lesione della propria autonomia finanziaria e di spesa in uno con la violazione della propria competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali nonché in materia di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione stessa, richiamando al riguardo l'art. 14, lettere p) e q), dello statuto speciale; e lamentando al contempo l'incongruenza fra le norme in oggetto e il complessivo patto di stabilità interna delineato per le autonomie speciali dal già citato comma 148.

La Regione Trentino-Alto Adige e la Regione Friuli-Venezia Giulia svolgono argomentazioni del tutto simili, lamentando anche la lesione della propria potestà normativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale.

Insistono sulla irragionevolezza delle norme e sulla violazione della propria autonomia di spesa, come sancita sia dalla Costituzione che dallo statuto speciale, la Provincia di Bolzano e la Provincia di Trento, richiamando altresì le norme di attuazione statutaria, che non contemplano alcun monitoraggio della spesa provinciale e che attribuiscono alle Province autonome il compito di disciplinare con proprie leggi i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale.

La difesa erariale eccepisce che le norme censurate costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, come esplicitamente affermato dal comma 206. Questi principi hanno una valenza generale e lasciano alle autonomie la libertà di individuare e adottare le misure necessarie a garantire la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; e in ogni caso non può considerarsi singola voce di spesa quella per il personale, che assorbe la parte prevalente della spesa corrente degli enti pubblici.

Ad avviso della Corte le questioni di legittimità avanzate dalle Regioni a statuto ordinario avverso il comma 198 non sono fondate. Il legislatore statale può imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio *per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali*. Tuttavia, le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo se pongono obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, *intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente*, e se non prevedono strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. Queste condizioni ricorrono nel caso in esame: in quanto quella per il personale non costituisce una minuta voce di spesa ma un rilevante aggregato della spesa di parte corrente; in quanto l'operazione, in coerenza con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, ha un carattere transitorio, valendo per un periodo determinato, inizialmente identificato nel triennio 2006-2008 e successivamente ridotto al solo anno 2006, in forza dell'art. 1, comma 557, della l. 296/2006; infine, in quanto non vengono prescritte ai destinatari specifiche modalità per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa.

Sempre in riferimento al comma 198, non sono fondate le questioni con cui si lamenta la violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di organizzazione degli uffici regionali e degli enti regionali, atteso che l'influenza della norma censurata su questi ambiti costituisce una mera circostanza di fatto, come tale non rilevante sul piano della legittimità costituzionale.

Non sono fondate nemmeno le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con cui si deduce l'irrazionalità della misura di contenimento, che si applicherebbe in modo indifferenziato a tutto il personale, senza distinzioni fra i diversi tipi di rapporto di lavoro. Il

presupposto interpretativo è errato, giacché la norma permette alle Regioni l'adozione delle misure ritenute più congrue in rapporto alle diverse esigenze di ciascun settore d'amministrazione. Del pari, non è irragionevole che il legislatore del 2005 abbia assunto a riferimento i dati del 2004, visto che tale anno è il più prossimo al triennio oggetto della nuova programmazione. Infine, non sono fondate, in quanto riproductenti gli stessi argomenti prospettati dalle Regioni con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., nemmeno le questioni con cui si deduce da una parte la lesione dell'autonomia spettante alle Regioni nell'organizzazione e nella programmazione delle diverse attività regionali ai sensi dell'art. 118 Cost.; dall'altra la compressione della complessiva sfera di autonomia attribuita alle Regioni e agli enti locali dall'art. 114 Cost.

Eguale, non si configurano come disposizioni di dettaglio quelle di cui ai commi 199, 203, 204 e 205. Tali norme hanno anch'esse natura di principi fondamentali, in quanto integrative del dettato del comma 198 o in quanto orientate ad un ulteriore obiettivo generale quale quello del miglioramento dei saldi. Il comma 204 è anzi espressivo anche della potestà esclusiva statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico.

Non sono fondate neanche le questioni relative ai commi 200 e 201, poiché queste norme si limitano ad attribuire ai loro destinatari una mera facoltà. E' inoltre indubitabile, pur in assenza di una esplicita previsione, che le Regioni possano anch'esse, così come gli enti locali, assumere misure di riduzione dei costi di funzionamento dei propri organi istituzionali.

La questione di legittimità del comma 202, come sollevata dalle Regioni Veneto e Toscana, è viceversa fondata. La norma in questione, secondo la quale al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005, non esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica risolvendosi invece in uno specifico vincolo di destinazione delle risorse regionali.

Le questioni relative al comma 206, che qualifica come principi fondamentali tutte le altre disposizioni impugnate, sono in parte infondate e in parte inammissibili: perché la maggior parte delle norme richiamate si connotano effettivamente come norme di principio; perché vi è carenza di interesse a ricorrere a fronte del richiamo a disposizioni (quelle di cui ai commi 200 e 201) che sono prive di efficacia vincolante; per mancanza di oggetto del contendere a fronte della accertata incostituzionalità del richiamato comma 202.

La Corte passa poi a scrutinare le questioni sollevate dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome.

Quanto alla denunciata violazione del principio di ragionevolezza, tali questioni non sono fondate. Le prescrizioni di cui al comma 198, contrariamente a quanto asserito dalle ricorrenti, non sono direttamente

applicabili alle autonomie speciali. Queste ultime soggiacciono alla disciplina del già menzionato comma 148, che prefigura la conclusione di accordi annuali con lo Stato aventi ad oggetto la determinazione del livello delle spese correnti e in conto capitale, ferma *la coerenza* con gli obiettivi di finanza pubblica del triennio 2006-2008; estendendo alle stesse autonomie il regime proprio delle Regioni ordinarie solo in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, ossia in via sussidiaria e transitoria. La Corte conclude nel senso che queste esigenze di coerenza, se escludono un radicale contrasto fra il livello di spesa concordato dallo Stato con le autonomie speciali e gli altri obiettivi di finanza pubblica, non implicano la necessaria coincidenza fra il livello concordato e quello fissato dal comma 198.

Analoga sorte tocca alle questioni riguardanti i commi 199, 200, 201, 203, 204, 205 nonché il comma 206, nella parte in cui richiama queste altre norme qualificandole come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Tutte queste disposizioni, *in quanto strettamente connesse a quella di cui al comma 198*, si applicano agli enti ad autonomia speciale solo in assenza degli accordi previsti dal più volte citato comma 148. Anche laddove questi accordi non intervenissero e si dovessero transitoriamente applicare le disposizioni in esame, le questioni sollevate risulterebbero non fondate o inammissibili per le ragioni già esposte dal giudice delle leggi a fronte delle analoghe obiezioni mosse dalle Regioni a statuto ordinario. In particolare, le norme censurate non violano né i parametri degli artt. 117 e 119 Cost., né tanto meno gli evocati parametri statutari, giacché gli enti ad autonomia speciale non dispongono di competenze legislative suscettibili di essere lese da principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica quale quello di cui al comma 198; soggiacendo per converso anch'essi all'obbligo generale di partecipazione *all'azione di risanamento della finanza pubblica*.

Le questioni relative al comma 202 sono assorbite dalla illegittimità costituzionale della norma, mentre quella relativa al richiamo di questa stessa norma da parte del comma 206 è inammissibile per carenza di oggetto.