



Sentenza **151/2012**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **QUARANTA** - Redattore **GALLO F.**

Udienza Pubblica del **08/05/2012** Decisione del **06/06/2012**

Deposito del **14/06/2012** Pubblicazione in G. U. **20/06/2012**

Norme impugnate: Art. 5, c. 1°, 4°, 5° e 7°, ultimo periodo, del decreto legge 31/05/2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30/07/2010, n. 122.

Massime: **36403 36404 36405 36406 36407 36408 36409 36410 36411**

Atti decisi: **ric. 96, 102, 106 e 107/2010**

## SENTENZA N. 151

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), promossi dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Liguria, Emilia Romagna e Puglia con ricorsi notificati il 24-27 e il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 28 settembre, il 6 ed il 7 ottobre 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 96, 102, 106 e 107 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria ed Emilia Romagna, Stefano Grassi per la Regione Puglia e gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli ed Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 96 del 2010, notificato – con plico postale spedito il 24 settembre 2010 – il 27 settembre 2010 e depositato il giorno successivo), la Regione Liguria (ricorso n. 102 del 2010, notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 6 ottobre), la Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 106 del 2010, notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 6 ottobre) e la Regione Puglia (ricorso n. 107 del 2010, notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 7 ottobre), hanno proposto, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123 della Costituzione nonché all'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»), questioni principali di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, pubblicata nel supplemento ordinario n. 174/L della Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 176 del 30 luglio 2010.

1.1.– Il comma 1 dell'art. 5 è impugnato dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia.

La disposizione prevede: a) nel suo primo periodo, che: «Per gli anni 2011, 2012 e 2013, gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che, anche con riferimento alle spese di natura amministrativa e per il personale, saranno autonomamente deliberate entro il 31 dicembre 2010, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale sono versati al bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398»; b) nel suo secondo periodo, che siano riassegnati al medesimo Fondo «gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione», e cioè il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente.

La Regione Puglia deduce che la norma impugnata – ancorché lasci alle Regioni la libertà di deliberare le riduzioni di spesa disciplinando il trattamento economico dei componenti degli organi politici regionali, occupa un ambito riservato dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione interna e di personale. La Regione Puglia denuncia anche la violazione della competenza statutaria ad essa attribuita dall'art. 123, primo comma, Cost., in tema di determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione.

La stessa Regione Puglia deduce poi che il comma denunciato, imponendo un vincolo di destinazione agli eventuali risparmi di spesa disposti dal legislatore regionale, impedisce alla Regione di gestire le risorse di cui dispone stabilendone autonomamente la destinazione, così violando anche l'art. 119 Cost. e, «sia pure in modo indiretto [...] quel principio [...] che vieta l'istituzione di fondi vincolati nella destinazione in materie che risultino estranee agli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato».

Sempre ad avviso della Regione Puglia, il comma 1 dell'art. 5 si porrebbe altresì «in aperto contrasto con la giurisprudenza di questa Corte la quale esclude che lo Stato possa esercitare la propria competenza in materia di “coordinamento della finanza pubblica” imponendo vincoli puntuali su specifiche voci di spesa», perché destina gli eventuali risparmi sulla spesa specificamente destinata al trattamento economico degli organi di cui all'art. 121 Cost. ad un particolare capitolo del bilancio statale.

Le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, nei loro ricorsi testualmente identici, lamentano che il denunciato comma 1 dell'art. 5 si pone in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.

Le ricorrenti premettono non essere chiaro se la disposizione intenda vincolare le Regioni a ridurre le indennità dei titolari degli organi politici o se essa stabilisca semplicemente la destinazione delle risorse corrispondenti alle riduzioni eventualmente disposte dalle Regioni nella loro autonomia.

Nel primo caso sarebbe evidente la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché lo Stato, prevedendo un vincolo puntuale a una specifica voce di spesa, avrebbe posto una disciplina di dettaglio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nel secondo caso, ove si intendesse la disposizione impugnata come non vincolante quanto all'an della riduzione di spesa, sarebbe comunque violato l'art. 119 Cost. Secondo la ricorrente, con la norma censurata «si applica un meccanismo contrario a quello previsto dall'art. 119 della Costituzione: anziché essere lo Stato a finanziare le Regioni, si obbligano le Regioni a finanziare lo Stato mediante gli stessi fondi che in attuazione della Costituzione lo Stato assegna alle Regioni». L'assegnazione delle risorse risparmiate ad un fondo statale obbligherebbe, in effetti, le Regioni a finanziare lo Stato con «risorse che provengono dalle entrate generali della Regione» e che sarebbero «“avocate” dallo Stato senza altra ragione che la circostanza che la Regione spende di meno per una specifica voce di spesa».

Il denunciato comma 1, violerebbe inoltre, sempre ad avviso delle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, da un lato, i principi costituzionali di buon andamento dell'amministrazione e di ragionevolezza – riconducibili agli artt. 3 e 97 Cost. –, perché la devoluzione del risparmio al bilancio statale «evidentemente lo disincentiva»; dall'altro, l'art. 118 Cost., giacché impedirebbe alle Regioni di utilizzare le risorse corrispondenti alle riduzioni di costo per finalità individuate nell'ambito della propria autonomia organizzativa.

2.– Il comma 4 dell'art. 5 è impugnato dalla sola Regione Puglia che ne denuncia il contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost. e, in via subordinata, con l'art. 122, primo comma, Cost.

La disposizione denunciata stabilisce che, a decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, l'importo di un euro, previsto dall'art. 1, comma 5, primo periodo, dalla legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici) ? cioè l'importo che, moltiplicato per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati, costituisce ciascuno dei quattro fondi destinati al rimborso delle spese sostenute dai movimenti o partiti politici per le campagne elettorali per il rinnovo dei suddetti organi ? è ridotto del dieci per cento e, contestualmente, dispone l'abrogazione del comma 6, quarto periodo, del citato art. 1 della legge n. 157 del 1999 (il quale prevedeva che il versamento delle quote annuali dei rimborsi fosse effettuato anche in caso di scioglimento anticipato delle Camere del Parlamento). Il comma impugnato è censurato nella parte in cui determina la riduzione del rimborso delle spese elettorali sostenute dai movimenti o partiti politici per le campagne per il rinnovo dei Consigli regionali.

In proposito, la Regione Puglia non nega che la legge statale n. 157 del 1999 – pur in un quadro di competenze profondamente mutato per effetto delle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) e 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) – dispiega tuttora la propria efficacia normativa in forza del principio di continuità, ma ritiene che lo Stato abbia ormai perduto la competenza a modificare la disciplina delle elezioni degli organi regionali «e che tale competenza spetti ora alla Regione», a titolo di potestà residuale. Di qui la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In via subordinata, la ricorrente deduce che, quand'anche la disposizione impugnata fosse ricondotta alla competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali sul «sistema di elezione [...] del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché dei consiglieri regionali» (art. 122, primo comma, Cost.), essa contrasterebbe comunque con detto art. 122, primo comma, Cost. per il carattere dettagliato della disciplina introdotta.

3.– Il comma 5 dell'art. 5 è impugnato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione Puglia per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. (applicabili alla Regione Valle d'Aosta in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001). La Regione Puglia ne lamenta il contrasto anche con l'art. 117, quarto comma, Cost.; la Regione Valle d'Aosta, con l'art. 3, primo comma, lettera f), dello proprio statuto speciale.

La disposizione oggetto di censura dispone che, ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – e cioè le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, elencate ogni anno dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) – inclusa la partecipazione a organi collegiali di qualsiasi tipo, «può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute». La medesima disposizione stabilisce, altresì, che «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

Entrambe le ricorrenti lamentano che il divieto di corrispondere indennità in favore dei titolari di cariche elettive per le prestazioni svolte su incarico delle pubbliche amministrazioni indicate nell'elenco predisposto dall'ISTAT delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato (Comunicato ISTAT 24 luglio 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica 24 luglio 2010, n. 171) viola i limiti imposti dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, per il carattere esaustivo e dettagliato del vincolo introdotto. La norma denunciata non si limita, infatti, a fissare un limite complessivo di spesa, né a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica che salvaguardino le scelte di allocazione delle Regioni, ma impone, per perseguire tali obiettivi, strumenti specifici e infungibili, illegittimamente limitando, in tal modo, anche l'autonomia finanziaria regionale di spesa riconosciuta dall'art. 119 Cost.

La Regione Puglia deduce che l'impugnato comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 lede anche l'art. 117, quarto comma, Cost., perché invade un ambito di disciplina riservato alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa e ordinamento del personale della Regione.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste formula un'ulteriore censura, lamentando la violazione dell'art. 3, primo comma, lettera f), del proprio statuto speciale di autonomia, il quale attribuisce alla Regione la potestà di legiferare in materia di «finanze regionali e comunali» al fine di adattare la disciplina di fonte statale alle «circostanze regionali», nel rispetto dei principi individuati da leggi statali. Secondo la ricorrente, la competenza di cui alla predetta previsione statutaria – «letta alla luce dei novellati articoli 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost.» – non sarebbe più meramente suppletiva rispetto a quella statale, ma potrebbe ormai essere esercitata nel rispetto dei soli principi di coordinamento fissati dallo Stato. Il comma impugnato, secondo la Regione Valle d'Aosta, non esprime tuttavia norme di principio, ma priva la Regione di qualunque valutazione in ordine all'an ed al quomodo della corresponsione di indennità ai titolari di cariche elettive e preclude l'adeguamento della produzione legislativa regionale alle specifiche condizioni della Regione.

4.– La Regione Puglia ha infine impugnato l'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

La disposizione censurata prevede che «Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti».

Secondo la ricorrente, la disciplina delle comunità montane e delle unioni di comuni spetta alle Regioni a titolo di competenza residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La disposizione impugnata non sarebbe, dunque, ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), perché il riferimento a «Comuni, Province e Città metropolitane» ha carattere tassativo e non è estensibile alle comunità montane; e neppure alla competenza statale in materia di

«coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.), perché introduce vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa ed è formulata in termini tali da escluderne il carattere transitorio. Proprio per questo suo contenuto minutamente regolativo, il denunciato ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5 violerebbe anche l'autonomia finanziaria della Regione garantita dall'art. 119 Cost.

5.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

5.1.– In via preliminare la difesa erariale eccepisce la tardività dei ricorsi, in quanto essi sono stati proposti avverso disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010 che non sono state modificate in sede di conversione e che, pertanto, avrebbero dovuto essere impugnate immediatamente – nei termini dell'art. 127 Cost. – senza attendere la conversione in legge.

5.2. Nel merito, premesso che l'impugnato decreto-legge n. 78 del 2010 è stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale per assicurare la stabilità finanziaria dell'Italia, l'Avvocatura dello Stato lo riconduce alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Tutte le disposizioni denunciate, in questa prospettiva, sarebbero espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

5.3.– Per quanto specificamente attiene all'impugnazione del comma 1 dell'art. 5, la difesa erariale sostiene che esso rimette all'autonoma valutazione delle Regioni le riduzioni del trattamento economico spettante ai componenti degli organi regionali e, pertanto, non influisce in alcun modo sull'organizzazione interna degli enti territoriali né può ledere la loro potestà statutaria o la loro autonomia finanziaria. L'assegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri resta assorbita dalla volontaria determinazione assunta dalla Regione in ordine al presupposto economico di tale assegnazione (la riduzione delle spese), e non costituisce, quindi, un vincolo autonomo e distinto. In definitiva, la disposizione denunciata imporrebbe ai vari enti costitutivi della Repubblica un «dovere di comportamento, coerente con le esigenze superiori della Comunità nazionale»; un dovere di «concorso al pubblico bene ed interesse» che troverebbe fondamento nei principi della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'eguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), e nei principi correlati del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), della pari dignità degli enti territoriali (art. 114 Cost.), del «fondo perequativo» (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e degli altri doveri espressi dalla Costituzione (sono citati gli articoli da 41 a 47, 52, 54 Cost.).

5.4.– Anche le altre tre disposizioni impuginate si ispirano – sempre ad avviso della difesa statale «alla medesima ratio della *salus rei publicae*» e trovano fondamento nei già richiamati principi di solidarietà, unità e responsabilità. Esse sarebbero, in concreto, ascrivibili alla potestà legislativa statale di determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

5.5.– In replica all'impugnazione del comma 4 dell'art. 5, il resistente Presidente del Consiglio dei ministri deduce, in particolare, che la norma denunciata non tocca alcuna disposizione regionale, ma si limita a intervenire su una legge statale che, pur se approvata nella vigenza di regole distributive della competenza legislativa diverse da quelle attuali, resta modificabile dallo Stato.

5.6.– Riguardo al comma 5 dell'art. 5, la difesa dello Stato assume che detto comma non riguarda le strutture amministrative, ma solo quelle politiche e di governo, perché prevede una particolare ipotesi di incompatibilità per i titolari di cariche elettive, e pertanto può essere considerato un principio fondamentale della materia elettorale e ricondotto alla competenza statale di cui all'art. 122, primo comma, Cost. In ogni caso, la disposizione impugnata esprimerebbe anche un principio di coordinamento della finanza pubblica avente il suo fondamento nei principi di «solidarietà, unitarietà e responsabilità, sanciti dalla prima parte della Costituzione», e come tale sarebbe autorizzata ad incidere sulla competenza legislativa residuale regionale in materia di organizzazione e funzionamento della Regione.

In replica alle doglianze mosse dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sul medesimo comma 5, l'Avvocatura dello Stato riconosce che gli enti territoriali ad autonomia differenziata debbono concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica con modalità proprie, ma afferma che l'eccezionale urgenza di far fronte a una gravissima crisi finanziaria consente di derogare «anche alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10)».

5.7.– Quanto, infine, all'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5, la difesa dello Stato rileva che esso riguarda il compenso degli amministratori delle comunità montane e di altre unioni di comuni e costituisce, perciò, il mezzo per pervenire a ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle medesime.

6.– In prossimità dell'udienza pubblica fissata per l'8 giugno 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie illustrative in relazione a tutti i ricorsi, con l'eccezione di quello iscritto al n. 96 del 2010 proposto dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Con tali memorie, di analogo contenuto, la difesa erariale insiste nelle conclusioni rassegnate negli atti di costituzione. La difesa dello Stato riafferma, in particolare, la legittimità di interventi che, «pur derogatori all'ordine normale delle competenze», trovano fondamento nell'esigenza di salvaguardare, necessariamente ed indifferibilmente, «il fondamento stesso dello Stato», minacciato dalla recente crisi economica mondiale.

7.– In prossimità della medesima udienza pubblica dell'8 giugno 2011, anche le ricorrenti hanno depositato memorie difensive.

7.1.– In via preliminare, la Regione Puglia deduce l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità dei ricorsi per tardività, in quanto proposti avverso norme della legge di conversione di contenuto identico rispetto a quelle contenute nel decreto-legge oggetto di conversione. La ricorrente richiama al riguardo numerose pronunce della Corte costituzionale che avrebbero riconosciuto la tempestività dell'impugnazione della legge di conversione, ancorché non modificativa del decreto-legge convertito.

Ancora in via preliminare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha affermato che, a séguito della sopravvenuta entrata in vigore della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), il suo concorso agli obiettivi di finanza pubblica ha luogo, ormai, mediante le misure da definire mediante accordi con lo Stato. La ricorrente menziona, al riguardo, i seguenti due tipi di accordo: a) quello con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, secondo cui: «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, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131 [...]. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario»; b) quello, già concluso, con il Ministro per la semplificazione normativa, «nel rispetto» dei commi 160 e seguenti della stessa legge n. 220 del 2010. Alla luce di tale normativa, la Regione ricorrente sostiene che la disposizione impugnata non è ad essa applicabile, perché introduce una misura volta ad assicurare il concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica senza essere stata pattuita mediante i menzionati accordi. La difesa regionale, peraltro, nell'ipotesi in cui i vincoli di contenimento della spesa pubblica posti alle norme statali impugunate fossero ritenuti applicabili alla Regione, ne denuncia l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

7.2.– Nel merito, e con generale riferimento a tutte le censure proposte, la Regione Puglia osserva che pure in momenti di incombente pericolo per lo Stato devono essere adottati atti conformi alle competenze costituzionali, non essendo configurabile un «potere generale di emergenza», ma solo «competenze ordinarie» e un potere sostitutivo straordinario dello Stato inteso a rimediare all'eventuale inerzia regionale.

7.3.– In ordine alle singole disposizioni impugnate, le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna sottolineano la contraddittorietà delle affermazioni della difesa statale in ordine all'interpretazione del comma 1 dell'art. 5 atteso che l'Avvocatura dello Stato, da un canto, afferma che le riduzioni di spesa previste da tale comma 1 sono rimesse all'autonoma valutazione della Regione, dall'altro, sostiene che la disposizione denunciata pone un «dovere di comportamento», che fonda su numerose norme costituzionali «per lo più prive in realtà di qualsiasi legame con l'oggetto della norma impugnata»; norme costituzionali che, nota la difesa della Regione Puglia, sarebbero talora idonee a fornire, piuttosto, argomenti a sostegno delle censure regionali (come, in particolare, nel caso del richiamo al fondo perequativo, destinato a operare a beneficio delle Regioni e non a loro detrimento). In ogni caso – ad avviso delle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia – anche a ritenere che la disposizione impugnata non abbia carattere cogente quanto all'an delle riduzioni di spesa, essa sarebbe comunque illegittima, perché preclude alle Regioni di utilizzare le risorse risparmiate per scopi diversi dall'assegnazione al fondo statale, ponendo, quindi, un vincolo di destinazione autonomo ed improprio. Le ricorrenti Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia ricordano, infine, che una norma statale in tutto analoga a quella impugnata – che riduceva del 10% le indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali – è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 157 del 2007 e ne desumono che anche la norma impugnata non è qualificabile come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

7.4.– Quanto al comma 4 dell'art. 5, la difesa della ricorrente Regione Puglia ribadisce che tale comma non esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica, perché pone limiti puntuali, disciplina in modo esaustivo strumenti e modalità necessari al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e non ha carattere transitorio, visto che la sua decorrenza dal primo rinnovo dei Consigli regionali indica il dies a quo dell'efficacia della normativa, non certo il termine finale di essa.

7.5.– Riguardo al comma 5 dell'art. 5, la Regione Puglia sottolinea che non vale osservare, come fa la difesa erariale, che la norma impugnata pone una regola uguale per tutta la pubblica amministrazione, dal momento che, in base al riparto di competenze costituzionalmente stabilito, lo Stato non ha una competenza generale per tutte le pubbliche amministrazioni.

7.6.– Quanto all'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5, infine, la ricorrente Regione Puglia ribadisce il carattere puntuale del vincolo di spesa da esso imposto.

8.– Con decreto del 26 maggio 2011, il Presidente della Corte costituzionale ha disposto il rinvio a nuovo ruolo di tutte le questioni oggetto dei presenti giudizi, fissandone poi la trattazione, con decreto del 21 giugno 2011, nell'udienza pubblica del 23 novembre 2011.

9.– In prossimità di tale udienza, la difesa dello Stato ha depositato ulteriori memorie in relazione a tutti i ricorsi (con la sola eccezione di quello iscritto al n. 96 del 2010 proposto dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste).

La difesa dello Stato ribadisce che l'impugnato comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 «si limita a demandare ogni decisione sull'entità della riduzione alle stesse Regioni, non ledendo alcuna autonomia, ma implicitamente richiamandosi ai principi di solidarietà nazionale (art. 2 Cost.) e di perequazione delle risorse». L'appartenenza alla medesima comunità nazionale, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, legittimerebbe l'aspettativa di un comune sforzo per fronteggiare la crisi in atto e la destinazione dei risparmi realizzati al Fondo finalizzato a contenere «il maggior fattore di rischio e di instabilità, rappresentato dall'entità del debito pubblico».

Quanto ai commi 4, 5 e 7, ultimo periodo, del medesimo art. 5, l'Avvocatura dello Stato insiste nel sostenere la non fondatezza delle censure, affermando che tali disposizioni rientrano negli ambiti riservati alla competenza legislativa statale, in quanto o riguardano la modifica di leggi statali (comma 4), o attengono all'ordinamento civile (comma 5) o costituiscono il mezzo per contenere la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane (comma 7, ultimo periodo).

10.– In prossimità dell'udienza pubblica del 23 novembre 2011 anche le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna hanno depositato ulteriori memorie.

10.1.– Le due Regioni, con atti difensivi di identico contenuto, insistono nella richiesta di accoglimento della questione proposta sul comma 1 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, osservando che, ove «persino il trattamento economico dei politici regionali potesse essere considerato un “rilevante aggregato della spesa”, ciò in pratica vanificherebbe il divieto – fissato nella giurisprudenza costituzionale – dei limiti alle voci minute di spesa».

11.– Con decreti del 10 novembre 2011 il Presidente della Corte costituzionale ha disposto il rinvio delle questioni promosse con i ricorsi n. 96 del 2010 e n. 107 del 2010 (limitatamente all'impugnazione del comma 5 dell'art. 5) all'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 e l'anticipazione della discussione delle questioni promosse con i ricorsi n. 102 del 2010, n. 106 del 2010 e n. 107 del 2010 (limitatamente all'impugnazione dei commi 1, 4 e 7, ultimo periodo, dell'art. 5) all'udienza pubblica del 22 novembre 2011.

Con successivo decreto del 24 novembre 2011, il Presidente della Corte costituzionale ha disposto il rinvio della discussione anche delle questioni promosse con i ricorsi n. 102, n. 106 e n. 107 del 2010 (limitatamente all'impugnazione dei commi 1, 4 e 7, ultimo periodo, dell'art. 5) all'udienza pubblica dell'8 maggio 2012.

12.– In prossimità dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012, le Regioni Emilia-Romagna e Liguria hanno presentato ulteriori memorie.

Le due Regioni, con atti di contenuto analogo, hanno rinnovato la richiesta di accoglimento dei propri ricorsi, segnalando alla Corte le novità intervenute medio tempore in relazione alle norme impugnate; novità che non hanno, tuttavia, interessato l'impugnato art. 5.

13.– In prossimità dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in relazione a tutti i ricorsi, con l'eccezione di quello iscritto al n. 96 del 2010 proposto dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

La difesa dello Stato ribadisce anzitutto che le disposizioni impugnate rientrano nella competenza statale in tema di determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. D'altro canto, la stessa Avvocatura generale dello Stato deduce che, in considerazione della grave crisi economica internazionale, tale da porre in pericolo il fondamento stesso dello Stato – tanto che il Governo ha adottato in via di urgenza, sentite le parti sociali e le Regioni, altre quattro manovre economico-finanziarie, in aggiunta alle ordinarie leggi di stabilità (il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 98, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», il decreto-legge 18 dicembre 2011, n. 2011, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» ed il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività») – quest'ultimo può «intervenire legislativamente in ogni materia» nell'adempimento del «dovere costituzionale di preservare prima di tutto il sistema, attuando in via immediata tutte le misure necessarie, senza attendere i tempi e le procedure ordinarie, in ossequio al principio *salus rei publicae suprema lex esto*». Interventi straordinari e temporanei che non avrebbero potuto essere altrimenti assicurati con la necessaria tempestività ed omogeneità. Anche la dottrina avrebbe riconosciuto che il valore tutelato dall'art. 77 Cost., consistente nella tutela della collettività e dell'ordinamento rispetto alle emergenze, dovrebbe prevalere sul valore «strettamente formale» del rispetto delle competenze legislative di Stato e Regioni sancito dall'art. 117 Cost. In conclusione, sempre ad avviso della difesa erariale, la straordinaria necessità ed urgenza menzionata all'art. 77 Cost. può giustificare una deroga alle competenze legislative quando quest'ultima sia finalizzata ad assicurare tempestività ed uniformità, altrimenti non conseguibili, di interventi normativi miranti alla «salvezza dello Stato nel suo complesso e rispettosi degli altri principi fondamentali della Costituzione».



In relazione alle singole censure, la difesa dello Stato ribadisce quanto già esposto nei propri precedenti atti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.– La Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste (r.r. n. 96 del 2010), la Regione Liguria (r.r. n. 102 del 2010), la Regione Emilia-Romagna (r.r. n. 106 del 2010) e la Regione Puglia (r.r. n. 107 del 2010) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Riservata a separate pronunce la decisione sull’impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 78 del 2010, debbono essere qui esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l’art. 5, commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, del medesimo decreto, proposte in riferimento: a) agli artt. 3, 97, 117, 118, 119, 122 e 123 della Costituzione; b) all’art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto della Regione autonoma Valle d’Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d’Aosta»).

2.– In considerazione della parziale identità delle norme impugnate e delle censure proposte con i suddetti ricorsi, i giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un’unica pronuncia.

3.– La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in via preliminare la tardività di tutti i ricorsi, in quanto proposti avverso disposizioni della legge di conversione già contenute, nell’identico testo, nel decreto-legge n. 78 del 2010 e non impugnate tempestivamente.

L’eccezione va rigettata.

I ricorsi hanno ad oggetto disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e impugnate solo dopo la pubblicazione della legge di conversione. Ciò non comporta, tuttavia, che le impugnazioni siano tardive. È, infatti, principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che la Regione, qualora si ritenga lesa nelle proprie competenze costituzionali da un decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti dall’art. 127 Cost. (con il rischio, però, che l’iniziativa di investire la Corte resti vanificata dall’eventualità di una mancata conversione) oppure riservarsi di impugnare la sola legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge. La conversione in legge, infatti, ha l’effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere della Regione (sentenze n. 232 del 2011, n. 430 del 2007, n. 383 e n. 62 del 2005, n. 287 e n. 272 del 2004).

4.– Il decreto-legge n. 78 del 2010, nell’adottare misure intese a stabilizzare la finanza pubblica e a favorire lo sviluppo della competitività economica, dedica il suo Capo II alla «Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi» e detta, con l’impugnato art. 5, una disciplina relativa a economie di spesa «negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici». Le ricorrenti lamentano che le previsioni contenute nei commi 1, 4, 5 e 7, ultimo periodo, di tale articolo ledono le loro competenze legislative e amministrative e la loro autonomia finanziaria, violando così gli evocati parametri.

Al riguardo, la difesa dello Stato ha affermato che le norme impugnate trovano giustificazione nell’esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria che mette in pericolo la stessa *salus rei publicae*. La gravità della situazione consentirebbe allo Stato, sempre ad avviso della parte resistente, di derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e di «intervenire legislativamente in ogni materia», in ottemperanza ai doveri espressi dalla Costituzione ed in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.), dell’uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell’unità della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), dell’appartenenza all’Unione europea (art. 11 Cost.), del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118

Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.) e della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.).

Tale assunto non può essere condiviso. Le norme costituzionali menzionate dalla parte resistente, infatti, non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale.

5.– Il comma 1 dell'art. 5 – impugnato dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia – prevede che, per gli anni dal 2011 al 2013, sono destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui al d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico), «gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle Regioni, con riferimento ai trattamenti economici degli organi indicati nell'art. 121 della Costituzione», cioè il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente.

La disposizione, interpretata nel senso che impone alle Regioni di deliberare riduzioni relative a una specifica voce di spesa, è denunciata per contrasto con il terzo comma dell'art. 117 Cost., perché reca una disciplina di dettaglio nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (r.r. n. 102 e n. 106 del 2010). La medesima disposizione, anche se interpretata nel senso di non imporre alle Regioni le predette riduzioni di spesa, è comunque ritenuta in contrasto con: a) gli artt. 117 e 118 Cost., perché impedisce alla Regione di utilizzare liberamente le risorse corrispondenti alle riduzioni di costo «per altri scopi, da essa individuati nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e delle proprie competenze di settore» (r.r. n. 102 e n. 106 del 2010); b) l'art. 119 Cost., in quanto l'assegnazione delle risorse risparmiate ad un fondo statale obbliga le Regioni a finanziare lo Stato «con risorse che provengono dalle entrate generali della Regione», violando così l'autonomia finanziaria regionale di spesa (r.r. n. 102, n. 106 e n. 107 del 2010); c) gli artt. 117, quarto comma, e 123, primo comma, Cost., perché, intervenendo sulla disciplina del trattamento economico dei componenti degli organi politici regionali, invade gli ambiti riservati alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione interna e di personale nonché alla competenza statutaria a determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione (r.r. n. 107 del 2010); d) gli artt. 3 e 97 Cost., espressivi dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione, perché la devoluzione delle somme risparmiate al bilancio statale «evidentemente [...] disincentiva» il risparmio (r.r. n. 102 e n. 106 del 2010).

5.1.– Le questioni promosse dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili.

Questa Corte ha più volte affermato che nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze e possono evocare altri parametri soltanto ove la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 128 e n. 33 del 2011; n. 52 del 2010; n. 237 del 2009; n. 289 e n. 216 del 2008).

Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, in quanto la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione – che, secondo le ricorrenti, si sarebbe prodotta perché la disposizione impugnata, riassegnando gli importi corrispondenti ai risparmi di spesa deliberati dalle Regioni al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, disincentiverebbe tali risparmi – non modifica la distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni.

5.2.– Le questioni promosse dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia in riferimento all'art. 119 Cost. e dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 123, primo comma, Cost., non sono fondate.

5.2.1.– Va premesso, al riguardo, che la disposizione impugnata – contrariamente a quanto sostenuto in via principale dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna – deve essere interpretata non nel senso che le Regioni hanno l’obbligo di adottare deliberazioni di riduzione di spesa, ma nel senso che, nel caso in cui dette Regioni, nell’esercizio della loro autonomia, abbiano deliberato per il triennio dal 2011 al 2013 tali riduzioni, i risparmi così ottenuti «sono riassegnati» al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. Infatti, detta disposizione non pone espressamente alcun obbligo di risparmio a carico delle Regioni ed anzi, con l’espressione «verranno deliberate», sottolinea, mediante l’uso del tempo futuro, la mera eventualità della decisione di risparmio, non quantificato in una misura minima. Tale interpretazione si armonizza con la previsione contenuta nel precedente periodo dello stesso comma, nel quale, con riferimento ad organi costituzionali dotati anch’essi di autonomia di bilancio (Presidenza della Repubblica, Senato della Repubblica, Camera dei deputati e Corte costituzionale), viene chiarito che le riduzioni di spesa «saranno autonomamente deliberate».

5.2.2. Così interpretata, la norma impugnata è priva di attitudine lesiva delle competenze statutarie e legislative delle Regioni. Come visto, infatti, la decisione di risparmiare riguarda il circoscritto settore del trattamento economico degli organi di cui all’art. 121 Cost. e consegue all’esercizio di un atto di autonomia, con il quale la Regione sceglie liberamente se e quanto ridurre la spesa. È perciò meramente ipotetica e potenziale la limitazione dell’autonomia di spesa derivante dalla devoluzione allo Stato degli importi corrispondenti alle riduzioni spontaneamente deliberate. Tanto più che la destinazione del risparmio all’ammortamento dei titoli di Stato è limitata nel tempo (triennio dal 2011 al 2013) e, in ogni caso, risponde ad eccezionali e contingenti esigenze di solidarietà politica, economica e sociale, che richiedono il concorso finanziario di tutte le articolazioni istituzionali e territoriali della Repubblica, al fine di far fronte alla grave crisi economico-finanziaria che l’Italia sta attraversando.

6.– Il comma 4 dell’art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato dalla sola Regione Puglia, nella parte in cui stabilisce che, a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, è ridotto del 10 per cento l’importo previsto a titolo di rimborso delle spese elettorali nell’art. 1, comma 5, primo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici).

La ricorrente denuncia il contrasto della disposizione: a) in via principale, con l’art. 117, quarto comma, Cost., perché lo Stato avrebbe invaso la competenza legislativa residuale della Regione nella materia elettorale; b) in via subordinata, con l’art. 122, primo comma, Cost., perché, ove pure la disciplina impugnata fosse ricondotta alla potestà legislativa concorrente sul «sistema di elezione [...] dei consiglieri regionali», essa comunque non esprimerebbe alcun principio fondamentale della materia, ma porrebbe un precetto di minuta regolazione.

6.1.– Le questioni non sono fondate.

6.1.1. Il rimborso delle spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici per le elezioni del Consiglio regionale è disciplinato dalla citata legge n. 157 del 1999, la quale, all’art. 1 – su cui interviene, modificandolo, l’impugnato comma 4 dell’art. 5 –, riconosce ad essi un rimborso forfetario in relazione alle spese elettorali sostenute «per le campagne per il rinnovo» anche dei Consigli regionali. A tale scopo è costituito un fondo a carico del bilancio interno della Camera dei deputati per un importo pari, per ogni anno di legislatura, alla somma risultante dalla moltiplicazione di euro 0,90 (così ridotto per effetto della disposizione censurata) per il numero degli elettori iscritti nelle liste elettorali per le elezioni di tale Camera.

6.1.2. Deve ritenersi che la disciplina censurata sia riconducibile alla fattispecie prevista dall’art. 122, primo comma, Cost., secondo cui: «Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

Infatti, l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio).

La materia «sistema di elezione», nel senso ampio ora indicato, include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne. Ne consegue la non fondatezza della censura formulata in via principale dalla ricorrente in riferimento al quarto comma dell'art. 117 Cost., perché in materia la potestà legislativa della Regione non è residuale, ma va ricondotta alla competenza concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost., da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

6.1.3.– Non è fondata neppure la questione promossa in via subordinata dalla ricorrente Regione Puglia, la quale ha dedotto che, quand'anche la normativa denunciata fosse riconducibile alla competenza concorrente di cui all'art. 122, primo comma, Cost., essa sarebbe comunque illegittima perché non detta un principio fondamentale della materia, ma pone una norma di stretto dettaglio.

In proposito, si è già visto che il rimborso forfetario delle spese sostenute da movimenti o partiti politici per le campagne per il rinnovo dei Consigli regionali, previsto dalla citata legge n. 157 del 1999, è erogato attingendo alle risorse di un fondo posto a carico del bilancio della Camera dei deputati, la cui entità era stabilita, al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, nella misura di un euro per ogni elettore iscritto nelle liste elettorali di tale Camera. Il rimborso viene poi ripartito nell'ambito delle varie Regioni tra i partiti e movimenti politici beneficiari.

In tal modo, il legislatore statale ha previsto che il suddetto rimborso sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.). La disciplina relativa all'entità del fondo – e quindi alla misura del rimborso forfetario – non integra, pertanto, una normativa di dettaglio, ma ha natura di principio fondante del «sistema di elezione» dei consiglieri regionali, avendo essa l'obiettivo di garantire l'uguale esercizio dei diritti politici tutelati dalle indicate disposizioni costituzionali e di evitare irragionevoli discriminazioni nel godimento degli stessi. Tale obiettivo sarebbe, infatti, pregiudicato ove si consentisse alle Regioni di adottare leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale, con il conseguente rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Regioni, delle scelte da queste operate in materia e del differente radicamento territoriale delle forze politiche.

In questo quadro si inserisce la normativa denunciata che, in coerenza con l'indicata ratio della precedente legislazione statale, si limita a ridurre del 10 per cento l'entità del fondo esistente presso la Camera dei deputati. Ne consegue che il primo periodo del comma 5 dell'art. 1 della citata legge n. 157 del 1999, quale modificato dal censurato comma 4 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, costituisce un principio fondamentale del «sistema di elezione» dei consiglieri regionali, legittimamente posto dallo Stato ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost. Di qui la non fondatezza della questione.

7.– Il comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato dalle Regioni Valle d'Aosta e Puglia (rispettivamente, r.r. n. 96 e n. 107 del 2010). Esso stabilisce che: «Ferma le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 [cioè le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato], inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

La disposizione è denunciata per il contrasto con: a) gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché stabilisce non un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma un vincolo puntuale ad una specifica voce di spesa (ricorsi n. 96 e n. 107 del 2010); b) l'art. 117, quarto comma, Cost., perché invade l'ambito riservato alla potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa e di disciplina del personale della Regione e degli enti ad essa collegati (ricorso n. 107 del 2010). Secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta, il comma denunciato viola anche l'art. 3, primo comma, lettera f), del proprio statuto che, in materia di finanze regionali e comunali, attribuisce alla Regione la potestà di emanare norme di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, per adattarle alle condizioni regionali – il quale, letto «alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost.» (e, quindi, nel senso che lo Stato può individuare solo principi fondamentali di coordinamento della finanza regionale e comunale), esclude la legittimità di norme di contenimento della spesa che, come quella impugnata, hanno carattere di dettaglio e precludono ogni possibilità di adattamento alle condizioni regionali.

7.1.– Le questioni promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. non sono fondate.

Alla disposizione denunciata va infatti riconosciuta, contrariamente all'assunto della ricorrente, natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione spetta allo Stato e dal quale possono legittimamente derivare limitazioni all'autonomia organizzativa e di spesa delle Regioni.

7.1.1.– In via preliminare, va osservato che il comma impugnato, nel richiamare l'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), si riferisce espressamente a tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e, quindi, anche alle Regioni e alle Province autonome (si veda, al riguardo, il comunicato dell'ISTAT del 24 luglio 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica 24 luglio 2010, n. 171).

7.1.2.– Il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute. Lo stesso comma prevede inoltre che gli «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

Detto principio di gratuità risponde alla ratio di evitare il cumulo di incarichi retribuiti e di perseguire in tal modo, attraverso un risparmio della spesa corrente, l'equilibrio della finanza pubblica complessiva. L'impugnata normativa è, pertanto, espressione di una scelta di fondo, diretta a connotare la disciplina settoriale degli incarichi conferiti ai titolari delle cariche elettive e, nel contempo, a ridurre gli oneri della finanza pubblica. Costituisce, quindi, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Non osta a tale conclusione la previsione di un limite massimo di trenta euro a gettone di presenza. L'esiguità di tale limite, infatti, non fa venir meno, nella sostanza, il principio fondamentale di gratuità, di cui detta previsione costituisce una non rilevante eccezione sul piano quantitativo.

7.2.– La Regione autonoma Valle d'Aosta (r.r. n. 96 del 2010) deduce che la medesima disposizione si pone in contrasto, oltre che con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. – per gli stessi profili prospettati dalla Regione Puglia ed esaminati nel punto precedente (r.r. n. 107 del 2011) anche con l'art. 3, primo comma, lettera f), del proprio statuto.

7.2.1.– Preliminarmente, va evidenziato che in ordine a tali questioni la Regione autonoma Valle d'Aosta, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica dell'8 giugno 2011, ha affermato che, a seguito della sopravvenuta entrata in vigore della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), il suo concorso

agli obiettivi di finanza pubblica ha luogo, ormai, con misure da definire mediante accordi con lo Stato. La ricorrente menziona, al riguardo, i seguenti due tipi di accordo: a) quello con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, secondo cui: «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, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131 [...]. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario»; b) quello con il Ministro per la semplificazione normativa, ai sensi dei commi 160 e seguenti della stessa legge n. 220 del 2010. Alla luce di tale normativa, la Regione ricorrente sostiene che la disposizione impugnata non è ad essa applicabile, perché introduce una misura volta ad assicurare il proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica senza che tale misura sia stata pattuita mediante i menzionati accordi.

In ordine all'accordo indicato sub a), previsto dal comma 132 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, deve tuttavia osservarsi che la ricorrente non prova che esso è stato concluso.

L'accordo indicato sub b) – in conformità a quanto dedotto dalla ricorrente, che ne ha prodotto in giudizio una copia – risulta, invece, concluso in data 11 novembre 2010 con il Ministro per la semplificazione, con la denominazione «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». Va, peraltro, precisato che tale accordo, contrariamente a quanto affermato in giudizio dalla Regione, non è stato concluso «nel rispetto di quanto previsto» dai commi 160 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (entrata in vigore il 1° gennaio 2011), ma in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al fine di «modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario». In attuazione di tale accordo – il quale prevede che gli obiettivi finanziari in esso pattuiti «sono approvati con legge ordinaria dello Stato [...]» – è poi effettivamente intervenuta la citata legge n. 220 del 2010, la quale, al comma 160 del suo art. 1, stabilisce che: «Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modificazioni, la regione Valle d'Aosta concorre [...] all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, attraverso le misure previste nell'accordo sottoscritto tra il Ministro per la semplificazione normativa e il presidente della regione Valle d'Aosta: a) con la progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017; b) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale; c) con la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione Valle d'Aosta».

Dalla conclusione di quest'ultimo accordo e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 – atti entrambi sopravvenuti al decreto-legge n. 78 del 2010 recante la disposizione impugnata – derivano i seguenti effetti: 1) il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità a decorrere dal 2011, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce; 2) l'impugnato comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010, in quanto misura di coordinamento della finanza pubblica stabilita dalla normativa statale, è applicabile alla Regione autonoma Valle d'Aosta solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato.

Ne consegue che, per il congiunto effetto di tali atti sopravvenuti, la disposizione denunciata non può trovare diretta applicazione nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta per le annualità successive al 2010 e non può, perciò, violare, in parte qua, l'autonomia legislativa e finanziaria della

Regione medesima. Deve, pertanto, essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni promosse dalla ricorrente nei confronti dell'impugnata disposizione per la parte relativa alle annualità decorrenti dal 2011.

7.2.2.– La mancata conclusione di un accordo che escluda l'applicazione della denunciata disposizione alla Regione autonoma anche per l'annualità 2010 rende necessario esaminare la questione promossa, con riferimento a detta annualità, relativamente al comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010.

La questione non è fondata.

A sostegno delle proprie censure, la ricorrente fa valere la violazione dell'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, letto «alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost.», nonché, comunque, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., applicabili in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Secondo la ricorrente, in base a tali parametri, statutario e costituzionali, la competenza legislativa dello Stato è limitata, in materia di finanze regionali, alla sola fissazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e non consente l'adozione di norme di dettaglio, quali sarebbero quelle impuginate.

La non fondatezza della questione discende dalla natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica della disposizione impugnata, come accertato al punto 7.1., con riferimento al ricorso della Regione Puglia (r.r. n. 107 del 2010).

8.– L'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 è impugnato dalla Regione Puglia (r.r. n. 107 del 2010). Esso prevede che: «Agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali» – da intendersi per tali quelle previste dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) – «aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti». Secondo la ricorrente, tale disposizione, introducendo vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, lede la competenza concorrente della Regione in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e viola, altresì, l'autonomia finanziaria della Regione, garantita dall'art. 119 Cost. Inoltre, la normativa statale illegittimamente occuperebbe l'ambito della disciplina delle comunità montane e delle unioni di comuni, riservato dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Le questioni non sono fondate.

Va osservato, al riguardo, che la censurata disposizione – nel vietare di corrispondere ogni genere di emolumenti agli amministratori delle predette forme associative di enti locali (ivi comprese le comunità montane) – persegue l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi attraverso una disciplina uniforme, che coordina la legislazione del settore. Essa, pertanto, è riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Nell'ambito di tale materia, la normativa oggetto di censura enuncia il principio di gratuità dell'amministrazione delle suddette forme associate di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali. Si tratta perciò, non di una normativa di dettaglio, ma di un principio fondamentale che (analogamente a quello posto dal comma 5 dell'art. 5, sopra esaminato al punto 7) caratterizza ed orienta la disciplina del rapporto tra le indicate forme associative (comprese le comunità montane) ed i loro amministratori, con l'indicato obiettivo di ridurre gli oneri della finanza pubblica.

Dall'accertata natura di principio fondamentale discende, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell'incidenza della censurata disposizione sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (si vedano, ex plurimis, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di comunità montane (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

riuniti i giudizi;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna con i ricorsi, rispettivamente, n. 102 e n. 104 del 2010;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 123, primo comma, Cost., dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi, rispettivamente, n. 102, n. 104 e n. 107 del 2010;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 122, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso n. 107 del 2010;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso n. 107 del 2010;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui si applica, per le annualità a decorrere dal 2011, alla Regione Valle d'Aosta, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e all'art. 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dalla medesima Regione Valle d'Aosta con il ricorso n. 96 del 2010;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui si applica, per l'annualità 2010, alla Regione Valle d'Aosta, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e all'art. 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dalla medesima Regione Valle d'Aosta con il ricorso n. 96 del 2010;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso n. 107 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2012.

F.to:



Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2012.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

---

*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.*