

## **Sentenza N. 198 del 20 luglio 2012**

**Materia:** Coordinamento della finanza pubblica ed autonomia statutaria delle regioni

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Asserita violazione degli articoli 3,70,77,97, 100, 103, 114, 117, 119, 121, 122, 123 della Costituzione, del principio di leale collaborazione e della normativa di rango costituzionale relativa alle Regioni ad autonomia speciale

**Ricorrenti:** Regioni Lazio, Basilicata, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Campania Lombardia, Calabria, Regioni autonome Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Sardegna e Province Autonome Trento e Bolzano.

**Oggetto:** Decreto-legge 13 agosto 2011, n.138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modif., dalla legge 14 settembre 2011, n.148:

- art. 14, commi 1 e 2

Legge 12 novembre 2011, n.183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012):

- art. 30, comma 5

**Esito:** Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, in quanto, per le Regioni e le Province ad autonomia speciale, l'adeguamento ivi previsto richiede modifiche costituzionali, prodotte da fonte costituzionale e non dal decreto-legge.

Si riassume in premessa il contenuto delle norme, in oggetto indicate, impugnate da numerose Regioni.

Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, ai fini della collocazione nella classe più virtuosa di enti territoriali (di cui all'art. 20, comma 3, del d.l. 98/2011), **l'art. 14, comma 1, del d.l. 138/2011, prevede che le Regioni adeguino i propri ordinamenti**, assicurando:

- una determinata proporzione tra il numero dei consiglieri ed il numero di abitanti nella regione;

- una determinata proporzione tra il numero degli assessori ed il numero dei consiglieri;
- la riduzione degli emolumenti dei consiglieri entro il limite dell'indennità massima spettante ai parlamentari;
- il trattamento economico dei consiglieri commisurato alla partecipazione ai lavori del Consiglio;
- l'istituzione dal 1 gennaio 2012 di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulle Regioni che opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;
- passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali.

**L'art. 14, comma 2,** prevede che l'adeguamento di cui al comma 1 costituisca condizione per l'applicazione alle Regioni e alle Province ad autonomia speciale delle misure premiali e sanzionatorie previste dalla normativa vigente (art. 27 della legge 42/2009).

**Successivamente, l'art. 30, comma 5, della legge 183/2011,** modificando l'art.14, comma 1, ha eliminato le parole che riferiscono l'ivi previsto adeguamento degli ordinamenti regionali ai fini della collocazione delle regioni nella classe più virtuosa di enti territoriali di cui all'articolo 20, comma 3, del d.l. 98/2011. Conseguentemente a tale modifica, l'adeguamento delle Regioni al parametro indicato all'art. 14, comma 1 del d.l. 138/2011 non essendo più condizione per l'applicazione delle misure premiali, si impone direttamente e senza condizioni alle Regioni.

La modifica legislativa introdotta dall'art.30, comma 5, della legge 183/2011, sopra richiamata, non è stata ritenuta dalla Corte soddisfacente delle richieste delle Regioni, che non ha accolto l'eccezione sollevata dall'avvocatura dello Stato di sopravvenuta carenza di interesse e non ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, trasferendo, invece, il ricorso della Regione Veneto verso l'art. 30, comma 5, della legge 183/2011, al modificato art.14, comma 1, del d.l. 138/2011.

In via preliminare, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle censure relative:

- agli artt. 3 e 97 Cost., **per difetto di interesse**, perché nessuna Regione ha attualmente un numero di consiglieri inferiore a quello previsto dall'art. 14, comma 1 e, pertanto, l'ivi previsto divieto di aumento del numero attuale non pregiudicherebbe l'interesse di alcuna Regione e conseguentemente non

verrebbe a concretizzare una violazione del principio di razionalità ed uguaglianza;

- agli artt. 70 e 77 Cost., in quanto la lamentata assenza del requisito di **necessità ed urgenza**, fondamento del potere di decretazione d'urgenza e della non assegnazione della materia alla ordinaria attività delle camere, **non può essere eccepita dalle Regioni, in un ricorso in via principale, se non ridondi in una compressione delle competenze regionali: compressione che nella fattispecie non viene spiegata dalle ricorrenti;**
- all'art. 114 Cost., per **inconferenza del parametro invocato**, in relazione alla lagnanza, secondo la quale lo Stato avrebbe voluto, con le norme impugnate, ripristinare la sua centralità rispetto agli altri enti territoriali, pur nella vigente equiordinazione degli stessi;
- al principio di leale collaborazione non essendo fornita alcuna motivazione di tale violazione;
- agli artt. 4, numero 1), 8, numero 1), 69 e 75 dello Statuto del Trentino-Alto Adige e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, **non essendo tali parametri richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti ed essendo necessario, invece, per salvaguardare la volontà dell'organo legittimato al ricorso, che vi sia corrispondenza tra contenuto di tale delibera ed oggetto del ricorso.**

Nel merito, la Corte ha ritenuto fondata la questione relativa all'art. 14, comma 2, del decreto-legge n.138/2011, in base al quale l'adeguamento di cui al comma 1 costituisce condizione per l'applicazione alle Regioni e alle Province ad autonomia speciale delle misure premiali e sanzionatorie previste dalla normativa vigente (art. 27 della legge 42/2009).

Al riguardo, sono stati accolti i rilievi delle ricorrenti (che lamentavano la violazione delle disposizioni dei rispettivi Statuti relative alla forma di governo della Regione e delle Province autonome, alla modalità di elezione dei consiglieri e degli assessori regionali e provinciali, al numero e all'indennità dei consiglieri), e la Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma impugnata, riconoscendo che la disciplina relativa agli organi delle Regioni a Statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi Statuti, adottati con legge costituzionale e garantiti nella loro autonomia secondo il disposto dell'art. 116 cost.

In riferimento, pertanto, alle Regioni ed alle Province ad autonomia speciale, la previsione di adeguamento ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge 138/2011, richiedendo modifiche di rango costituzionale, non poteva essere contenuta in una fonte normativa di rango inferiore a quello costituzionale, quale è il decreto legge

Relativamente, invece, alle censure mosse all'art. 14, comma 1, del d.l.138/2011, la Corte le ha distinte in tre tipologie.

**Nella prima tipologia** rientrano le censure rivolte dalle Regioni all'intero comma 1 (previsione di un numero massimo di consiglieri e assessori regionali, della riduzione degli emolumenti e dell'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti), che si riassumono nelle presunte violazioni:

dell'art.117, terzo comma, perché detterebbe una disciplina di dettaglio in materia concorrente,

dell'art.117 quarto comma perché invaderebbe l'ambito riservato alla potestà legislativa regionale residuale,

dell'art.119, perché stabilirebbe le modalità con le quali le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati nel patto di stabilità,

dell'art.123, perché lederebbe l'autonomia statutaria delle regioni,

dell'art.122 perché il legislatore statale travalicherebbe le sue competenze - confinate alla determinazione della durata degli organi elettivi, dei principi fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, dei componenti delle giunta e dei Consiglieri - disciplinando in ambiti ulteriori.

Le censure sopra richiamate sono state respinte dalla Corte che ha, invece, ritenuto le disposizioni impugnate, finalizzate alla riduzione dei costi degli apparati istituzionali, introduttive di precetti di portata generale per il contenimento della spesa, che lasciano, tuttavia, alle Regioni un autonomo margine di scelta.

Vagliando la costituzionalità della normativa impugnata, la Corte **individua dapprima l'afferenza della materia** in esame alla struttura organizzativa regionale, regolata dall'art. 121( che enumera gli organi regionali) e dall'art. 123(che demanda agli statuti la determinazione della forma di governo e i principi fondamentali di

organizzazione e di funzionamento), **successivamente evidenzia sia la norma costituzionale che dispone l'armonia** degli statuti regionali con la Costituzione (art.123), sia le norme applicabili al rapporto elettori-eletti (artt.48 e 51), espressione e declinazione del principio di uguaglianza, in base al quale tutti i cittadini hanno diritto di essere egualmente rappresentati, attraverso lo strumento della rappresentanza diretta (rapporto tra abitanti e consiglieri), e della rappresentanza indiretta (rapporto tra abitanti elettori ed assessori nominati), **concludendo, infine**, che le disposizioni censurate non violano gli artt. 117,122 e 123 Cost., “in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati”.

**Nella seconda tipologia di censure**, mosse dalle Regioni al comma 1, rientrano, ad avviso della Corte, quelle avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, che lamentano la difficoltà di effettuare la riduzione dei consiglieri e degli assessori entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto - in quanto, per tale riduzione, la Regione dovrebbe attivare un procedimento di modifica statutaria, che potrebbe richiedere una durata maggiore di sei mesi, per l'eventuale insorgenza del referendum statutario e per l'eventuale proposizione di questione di legittimità costituzionale, entrambi prevista dall'art. 123 Cost. Ma, in proposito, la Corte ha sottolineato che la norma richiede la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e non, che nello stesso termine, debbano svolgersi l'eventuale referendum e proposizione di eventuale questione di legittimità costituzionale.

La Corte ha respinto, infine, anche la **terza tipologia di censure** relative al comma 1, per le quali l'istituzione del Collegio dei revisori violerebbe:

- gli articoli 100 e 103, perché snaturerebbe la funzione della Corte dei conti,
- l'art. 121 Cost., in quanto istituirebbe un organo regionale ulteriore a quelli necessari, la cui previsione spetta allo Statuto o alla legge regionale.
- l'art.117, commi terzo e sesto. Cost.,in quanto prevederebbe una delegazione di poteri di natura regolamentare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica,
- 

Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte ha affermato che *“il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, con l'ausilio dei*

*collegi dei revisori dei conti, è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, e che esso concorre alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno (sentenza 179/2007)" e che la disposizione in esame "consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento, il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art.120) ed assicurare la regolarità amministrativa e contabile".*

Per la Corte, il collegamento tra il controllo interno del Collegio dei revisori dei conti ed il controllo esterno della Corte dei conti assolve ad una funzione di razionalità nelle verifiche di competenza ed ha fondamento normativo nella legge 20/1994, secondo cui, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge è accertato dalla Corte dei conti anche in base all'esito di altri controlli, quindi anche da quelli effettuati a seguito dell'istituzione del Collegio dei revisori dei conti.

La Corte ha, infine respinto l'ipotesi di delegazione di potere regolamentare, ritenendo legittima la norma che rimette alla Corte dei conti la definizione dei criteri di qualificazione dei membri del Collegio dei revisori dei conti in considerazione della specializzazione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

In conclusione, con la sentenza in argomento, la Corte giudica complessivamente compatibile con i parametri costituzionali l'intervento operato dal legislatore statale attraverso l'art. 14 del decreto-legge 138/2011, eccetto che per la questione relativa all'art. 14, comma 2, in quanto l'adeguamento ivi previsto (condizione per l'applicazione alle Regioni e alle Province ad autonomia speciale delle misure premiali e sanzionatorie previste dalla normativa vigente - richiede modifiche costituzionali, da porre in essere con legge costituzionale e non con decreto-legge.