

Sentenza della Corte costituzionale n. 252/2017.

Materia: pareggio di bilancio.

Parametri invocati: articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria.

Oggetto: articolo 2, comma 1, lettere a) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Le Province autonome di Trento e Bolzano, le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e le Regioni Veneto, Lombardia e Liguria hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettere a) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che ha modificato l'articolo 10 della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), nella parte in cui disciplina le operazioni di indebitamento e di investimento delle Regioni e degli enti locali, delineando diversi profili di censura in relazione a diversi ambiti di competenza regionale e provinciale.

La Corte costituzionale ha, innanzitutto, tratteggiato il sistema normativo in cui le norme impugnate si collocano, a partire dalla legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), con la quale sono stati riformulati gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, attuando il Patto "Euro Plus" del 2011, con cui gli Stati membri si sono impegnati a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel Patto di stabilità e crescita e poi ulteriormente declinate nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come "Fiscal Compact"), entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Per effetto delle modifiche costituzionali introdotte nel 2012, è stato introdotto in Italia il principio dell'equilibrio tra entrate e spese, riferito non al singolo ente ma al complesso di tutte le Pubbliche Amministrazioni. In particolare, il riformato articolo 81, comma sesto, prevede per il "*complesso delle Pubbliche Amministrazioni*" i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, "*le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare*" l'implementazione dei predetti principi. Nell'articolo 119 della Costituzione, al comma primo, dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, è stata aggiunta la seguente specificazione: "*nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*", nonché l'inciso "*e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e*

finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Ue". Al secondo periodo del comma sesto – secondo cui le Autonomie *"possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento"* – è stato poi aggiunto l'inciso *"con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli Enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"*. A proposito di quest'ultima disposizione, nei lavori parlamentari della legge costituzionale, si chiarisce che il Principio del *"Pareggio di bilancio"* è riferito alla singola autonomia territoriale, ma che, con la novella del comma sesto, assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali, atteso che il debito è possibile solo se compensato dall'equilibrio del contesto regionale di cui il singolo ente fa parte; l'indebitamento, non solo deve finanziare spese di investimento, ma è condizionato, oltre che alla contestuale definizione di piani di ammortamento, al rispetto di tale equilibrio. Alla luce di questo principio fondamentale vanno lette anche le ulteriori modifiche introdotte dalla l.cost. 1/2012. In particolare, l'articolo 97, comma primo, Cost., secondo cui *"le Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Ue, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*, rinvia ad una nozione unitaria di Pubblica Amministrazione. L'articolo 117 Cost., a sua volta, stabilisce che la materia della *"armonizzazione dei bilanci pubblici"* rientra negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale e non più nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni; in proposito, la Corte costituzionale ha costantemente affermato che, di regola, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato, nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica, si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Infine, l'articolo 5, comma 2, lettera b), della l.cost. 1/2012 rimette a una legge rinforzata la disciplina della facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, comma sesto, della Costituzione. A questa legge è anche affidata l'individuazione di una serie di elementi, tra cui le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e le modalità attraverso le quali gli enti concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. In effetti, la legge rinforzata 243/2012 ha disciplinato l'applicazione del principio dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese nei confronti delle Regioni e degli enti locali (articoli da 9 a 12), fissando la nuova regola, rispetto al previgente Patto di stabilità, del raggiungimento di un unico saldo di "pareggio", che deve essere "non negativo", precisando, all'articolo 9, comma 1, che la regola contabile dell'equilibrio di bilancio si applica anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, e, all'articolo 10, comma 1, che le condizioni di ricorso all'indebitamento si applicano anche nei confronti delle autonomie speciali. La l. 243/2012 è stata, poi, modificata dalla l. 164/2016, con riguardo sia all'articolo 9 che all'articolo 10, articolo quest'ultimo in cui rientrano le norme impugnate. Quanto all'articolo 9, la modificazione ha, in particolare, sostituito i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali ivi previsti con un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Le modifiche all'articolo 10 riguardano, invece, il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali e le operazioni di investimento (commi 3 e 4) e la definizione, con decreto del Presidente del Consiglio dei

Ministri, dei criteri e delle modalità di attuazione dell'articolo medesimo e delle modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato (comma 5).

Relativamente alle modificazioni introdotte, dall'articolo 2, comma 1, lettera c), della l. 164/2012, all'articolo 10, comma 5, della l. 243/2012, le censure delle ricorrenti si incentrano sulla violazione della riserva di legge rinforzata di cui all'articolo 5, comma 2, lettera b), della l.cost. 1/2012 che, nel prevedere l'adozione di tale legge, escluderebbe la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, oltre che sulla violazione dell'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle Regioni, dovendo il regolamento disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento, ma anche la diversa fattispecie delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Le censure riguardano, inoltre, la rimessione al regolamento delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, che contrasterebbe con l'articolo 120, comma secondo, Cost.

La Corte ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della l. 164/2016 nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 10, comma 5, l. 243/2012 non ha previsto la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo". La Corte arriva alla pronuncia di incostituzionalità dopo aver ricordato che, come già chiarito nella sentenza 88/2014, i commi 3 e 4 della legge 243/2012, alla cui attuazione è destinato il regolamento, trovano fondamento costituzionale nell'articolo 5, comma 2, lettera b), della l.cost. 1/2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, cosicché è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica. In particolare, quanto al comma 3, non vi è dubbio, secondo la Corte, che il riferimento alle intese in termini così generali potrebbe comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. È anzi da presumere che la novità e la rilevanza dell'istituto esigano una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali. Nel comma 4, invece, il riferimento è ai patti di solidarietà nazionale, da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati a investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese, e ciò senza ulteriori specificazioni. Anche questo istituto, dunque, richiede una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Ciò, precisa la Corte, impone di riservare al decreto, contrariamente a quanto fatto dalla l. 164/2016 nel modificare l'articolo 10, comma 5, della l. 243/2012, *"un compito attuativo meramente tecnico per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata"*. In ordine, invece, alla rimessione al decreto, sempre disciplinata dal novellato articolo 10, comma 5, della l. 243/2012, delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, la Corte ha rilevato come l'articolo 120 Cost. introduca *"una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina che in effetti è stata adottata con l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)*. Alla stregua di tale chiaro disposto costituzionale, la Corte ha confermato il suo costante orientamento secondo cui le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge.

Relativamente alle modificazioni introdotte dall'articolo 2, comma 1, lettera a), della l. 164/2016, che modifica l'articolo 10, comma 3, della l. 243/2012, subordinando all'acquisizione di intese regionali, che garantiscano il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1 (come novellato), della l. 243/2012, le operazioni di indebitamento e quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, le censure sono, invece, dirette a sostenere che, nel vincolare ad intese l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, la novella normativa violerebbe l'autonomia finanziaria e l'autonomia politica dell'ente (articoli 48, 49, 51 e 52 dello statuto di autonomia del Friuli-Venezia Giulia, articolo 119, commi primo, secondo e sesto, se più favorevole ai sensi dell'articolo 10 della l.cost. 3/2001), in quanto comporterebbe la perdita di disponibilità delle riserve di amministrazione e quindi una loro sostanziale espropriazione, peraltro vincolando il loro utilizzo ai soli investimenti.

La questione è stata ritenuta infondata dalla Corte in quanto le intese previste dall'articolo 10, comma 3, costituiscono, nel contesto scaturito dalla riforma, *“lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale”*, il che *“evidentemente impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di “spazi finanziari”, secondo l'espressione tecnica usata nel d.P.C.m. adottato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione”*. Secondo la Corte, *“la soluzione adottata dal legislatore costituisce il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa. Difatti, se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare”*. La Corte esclude, quindi, che la norma determini una espropriazione dei residui di amministrazione, introducendo illegittimamente il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti. La disposizione, infatti, dà per scontato, secondo la Corte, il vincolo, ma ciò fa solo, e a suo giudizio legittimamente, nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa.