

Sentenza: n. 252 dell'11 ottobre 2017

Materia: equilibrio del bilancio delle regioni e degli enti locali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), articoli 5, 81, sesto comma, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, 120, 136 della Costituzione

Ricorrenti: Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, e 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 dell'articolo 2, comma 1, lettera 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), nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), non prevede la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo";

-illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevede " , ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano";

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: Le disposizioni impugnate sono modificative di norme contenute al Capo IV della legge 243 del 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione). Più precisamente, l'articolo 2 della legge n. 164 del 2016 ha modificato l'articolo 10, commi 3 e 4, concernenti il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali e le operazioni di investimento ed anche il comma 5, relativo al decreto al quale sono rimessi criteri e modalità di attuazione dell'articolo medesimo e modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato.

L'asserita lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite è relativa al fatto che d.P.C.m. ora previsto, dovendo disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento, ma anche le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, violi nella sostanza l'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle Regioni, nonché viene contestata l'assoluta carenza di un fondamento normativo primario in relazione alla previsione di un decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato. Le disposizioni sarebbero sostanzialmente non solo costituzionalmente illegittime per la violazione dei parametri invocati, ma altresì poste in violazione del giudicato costituzionale costituito dalla sentenza n. 88 del 2014, poiché in tale pronuncia la Corte ha escluso la possibilità di un intervento normativo statale con fonte normativa secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici.

La Corte, ricostruito il *sistema* normativo in cui si collocano le disposizioni in oggetto a partire dalla genesi della legge costituzionale 1 del 2012 (Introduzione del principio del pareggio di

bilancio nella Carta Costituzionale), rigetta la censura concernente la violazione del giudicato costituzionale così come prospettata, in relazione alla citata sentenza. La Corte richiama la sentenza 350 del 2010:.... *perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» e che in particolare «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione».*

Con la sentenza n. 88 del 2014, la disposizione, *nella originaria formulazione, fu dichiarata costituzionalmente illegittima, «nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione” e prima delle parole “del presente articolo”».*

La Corte escluse violazione dei parametri relativi alla competenza regionale, affermando che il riferimento era all'articolo 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, il quale prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa, che non è solo limitata ai principi generali, e deve essere eguale per tutte le autonomie a garanzia dell'omogeneità dei trattamenti.

Questo, in osservanza della logica della riforma, in quanto i vincoli in materia di indebitamento sono e devono essere *“in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte [...]. I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel “bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni”* al fine del controllo e della verifica del rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale.

La sentenza additiva n. 88 del 2014 riconosce e ritiene necessaria una riserva di legge rinforzata per la disciplina della materia, conseguentemente la necessità di verificare l'ambito operativo del decreto previsto, poiché *è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici*, per cui la Corte ha affermato la legittimità di una disciplina tecnica con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Costituzione. Occorre pertanto una *verifica* della natura del decreto (carattere tecnico o discrezionale) in relazione al contenuto precettivo, che ha quindi un valore determinante.

In ragione di quanto sopra esposto, la sentenza ritenne che, mentre per il comma 3 dell'articolo 10 (originario), relativo alle operazioni d'indebitamento, l'ambito del decreto fosse quello tecnico del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato, articolo 117, secondo comma, lettera r) Costituzione, non essendoci profili di discrezionalità.

Invece, al comma 4, poiché veniva rimessa al decreto, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, si riscontrava l'esercizio di un potere di natura discrezionale, perciò fu dichiarata illegittimità la norma impugnata nella parte in cui veniva *riservato* al decreto un compito attuativo non meramente tecnico.

Pertanto, sulle premesse sopra riportate nella sentenza 88 del 2014, la Corte esamina le disposizioni impuginate per verificare *“(....) la riconducibilità della disciplina in esame alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quale presupposto della potestà regolamentare ex art. 117, sesto comma, Cost., e della necessità di un carattere meramente tecnico.”.*

I commi 3 e 4 della legge n. 243 del 2012 alla cui attuazione è destinato il regolamento, hanno il fondamento costituzionale nel citato articolo 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, per cui si deve escludere l'esercizio di una potestà regolamentare integrativa in materia e non meramente tecnica.

Al comma 3, così come modificato, il riferimento alle intese in termini generali *potrebbe comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale*, e la novità e la rilevanza dell'istituto sembrano esigere una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali.

Al comma 4, così come modificato, il riferimento ai patti di solidarietà nazionale (da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese), anche in questo caso necessita una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale.

La Corte pertanto ritiene, che per ricondurre a legittimità costituzionale la disposizione impugnata, sia necessario *riservare al decreto un compito attuativo meramente tecnico*. Sempre secondo quanto già affermato con la sentenza n. 88 del 2014, la Corte ribadisce che un ulteriore vaglio di legittimità costituzionale avrà modo di avvenire *adeguatamente nelle sedi competenti, poiché, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità "di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte"*.

Riguardo all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, modificativo dell'originario comma 5 dell'articolo 10, nella parte che attiene alla rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, la Corte ritiene fondata la questione per violazione dell'articolo 120, secondo comma, Costituzione. Come già affermato (sentenze n. 338 del 1989 e n. 177 del 1988), 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*

Secondo la Corte l'articolo 120 Costituzione *introduce, all'evidenza*, una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina peraltro adottata con l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).